

25 MAR 1975

L/m

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

60XL 0011400

2/8/76

NO de DOCUMENTOS

Original NO SALE de la Sala

1515.00787

DESARROLLO Y POLITICAS REDISTRIBUTIVAS DE POBLACION

(Versión preliminar)

Armando Di Filippo

Documento de Trabajo N° 2

Santiago, Chile
Abril de 1975



25 AGO. 1975

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

DESARROLLO Y POLITICAS REDISTRIBUTIVAS DE POBLACION

(Versión preliminar)

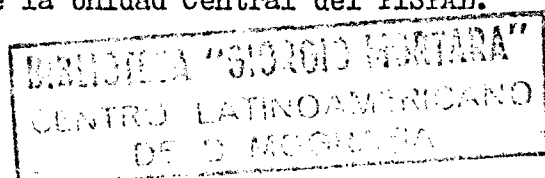
Armando Di Filippo */

Santiago, Chile

Abril, 1975

UNIDAD CENTRAL DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE PROBLEMAS
DE POBLACION RELEVANTES PARA POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA.

*/ El autor es miembro de la Unidad Central del PISPAL.



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EL DESARROLLO Y LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION .	5
1. El marco de referencia	5
1.1 Las premisas básicas	5
1.2 Las sociedades preurbanas y las ciudades preindustriales	7
1.3 Capitalismo, urbanización y sociedades industriales	10
1.4 La división internacional del trabajo	12
2. El Desarrollo de América Latina y la Distribución Espacial de su Población (Un boceto esquemático)	14
2.1 El legado colonial	14
2.2 La Independencia	17
3. La situación latinoamericana contemporánea: oportuni- dades económicas y heterogeneidad estructural	22
3.1 Redistribución poblacional: Tendencias predomi- nantes	22
3.2 El fenómeno migratorio y su interpretación	25
3.3 La concentración del progreso técnico y sus proyecciones espaciales	30
3.4 Cambio estructural y migraciones	38
II. LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION .	44
1. Poder, estructuras societales y objetivos de la acción política	44
2. Las áreas instrumentales básicas y sus condiciones institucionales: La política de asignación de recursos	47
2.1 Colonización	50
2.2 Reformas Agrarias	54
2.3 El estudio de los centros de desarrollo y la urbanización	57
2.4 Las Reformas Urbanas	59
3. Las áreas instrumentales complementarias	62
III. SINTESIS	66
1. Desarrollo y Urbanización	66
2. La situación latinoamericana	68
3. La Política y las políticas	71

Indice de cuadros

Cuadro		Página
1	América Latina: (veinte países) número de ciudades y distribución de la población urbana según el tamaño de la ciudad, 1950-1970	24
2.	Comparación intercensal de la localización geográfica de la industria manufacturera en algunos países de América Latina	32
3	América Latina: Población de la ciudad capital, porcentaje que representa en la población total y en la urbana y tasa anual de crecimiento de la ciudad y el país en último período intercensal	36

INTRODUCCION

El texto que aquí se presenta configura una versión preliminar de un ensayo destinado a sugerir un marco conceptual que otorgue significado al tema de las políticas de redistribución espacial de la población.

Estas notas no pretenden esclarecer las múltiples interrogantes en torno al tema planteado, pero al menos efectúan un intento por "colocarlo" dentro de ciertos marcos muy globales que ayuden a su conceptualización.

Tratándose de un ensayo orientado a las recomendaciones de política, la aparentemente excesiva amplitud y generalidad del marco en que se inscribe puede resultar a primera vista un rodeo incompatible con las necesidades prácticas que parecen reclamar este tipo de indagaciones.

Existen razones que justifican este abordaje. Ellas están referidas a la función que deben cumplir estos diagnósticos útiles para política, y el significado que cabe atribuir a las recomendaciones "prácticas".

Al respecto, cabría postular que las recomendaciones "prácticas" tienen un valor que, a priori, depende del marco referencial en que se inscriben, el cual debe proveer el diagnóstico. A posteriori dichas recomendaciones tendrán el valor que corresponda a su eficacia concreta.

En torno a las recomendaciones de las agencias y programas destinados al diagnóstico y asistencia técnica a nivel regional, como bien hace notar Anibal Pinto: "Lo que ocurre es que ellas paradójicamente, sólo caben en dos planos: el de las orientaciones generales y el de los aportes más específicos y estrictamente técnicos; un proyecto de inversión, un mecanismo institucional, un procedimiento presupuestario, etc." ^{1/}

^{1/} Inflación Raíces Estructurales. Ensayos de Anibal Pinto. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 19.

El plano de las orientaciones más generales, apunta a sugerir posibles cursos de acción a los agentes que, por detentar el poder político, constituyen el punto inicial en la intrincada trama por la que discurre el proceso de toma de decisiones. Ellos y sólo ellos efectivizan la faceta práctica del asunto y lo hacen, actuando políticamente.

A este nivel la acción práctica sólo puede ser sinónimo de la acción política. Solamente el político avezado domina el arte de traducir en una versión pragmática las orientaciones generales que el diagnóstico social le provee.

Desde este ángulo, una proposición "práctica" debería ser aquella que resulte útil como insumo para el hombre que se debate en la arena política intentando viabilizar determinados programas y postulados.

El otro plano, el de los aportes más específicos y estrictamente técnicos, sólo adquiere inteligibilidad si se lo encuadra en el marco de las grandes orientaciones previstas en el primer plano. En este caso, el asesor técnico puede llegar directamente al terreno de la acción en ciertos campos muy circunscritos 2/ y por lo tanto también se convierte en un hombre "práctico". Pero esta "praxis" es de naturaleza enteramente técnica y está subordinada a la praxis política que la posibilita. En última instancia el asesor técnico sólo intenta optimizar la eficiencia de los mecanismos tendientes a hacer cumplir una decisión política.

2/ El campo circunscrito se refiere a la delimitación de una actividad técnica específica, aunque ésta presente proyecciones tan amplias como las que surgen de la preparación técnica de un plan nacional de desarrollo, por citar un ejemplo. En rigor se distinguen aquí dos funciones sociales que eventualmente podrían ser desempeñadas por un mismo individuo, pero que, aún en este caso, siguen siendo de naturaleza diferente. En torno a este tema cabe concordar "que el proceso de cambio no lo determina el planificador sino el político, que no es instrumentado por un esquema intelectual, el cual sólo puede apoyarlo o servir de sostén a una acción de cambio que siempre estará basada en la forma como la sociedad se proponga alcanzar determinados objetivos a través de los sectores políticos. Sin embargo político y planificador se intercomunican permanentemente". Enrique Iglesias. Comentarios al trabajo de Roque Carranza "Técnicas de planificación y objetivos racionales". Incluido en la compilación: Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. Siglo XXI. Editores. Año 1974, página 74.

En el plano más general en que se sitúan estas notas, su cometido práctico debe ser, en todo caso, el ya referido de servir de fuente de consulta por parte de los políticos y tomadores de decisiones, con el objeto de situar el significado y alcances que parecen derivarse de determinados cursos específicos de acción: los que afectan la redistribución espacial de la población.

De todos modos es probable que, en este ensayo, exista un notorio imbalance entre la prolijidad de los diagnósticos y la escualidez de las recomendaciones. Hay tres excusas para tal circunstancia. La primera es la incapacidad del autor para profundizar más, en esta fase preliminar de su indagación.

La segunda, el hecho de que este ensayo forma parte de una empresa común, encarada en el Programa de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, cuya finalidad es precisamente la de intentar proveer marcos de referencia adecuados para la consideración del significado, oportunidad y eficacia de las acciones políticas concretas y no la de proponer políticas concretas. 3/

La tercera y más importante razón alude a la necesidad de ubicar las políticas de redistribución espacial de la población en el contexto del tema de las políticas de población.

En efecto, las políticas y programas de planificación familiar, independientemente de su eficacia práctica y legitimidad social, disponen, entre tantos otros de, al menos un instrumento técnico específico que permite distinguirlas de otras. Ese instrumento es la provisión de anticonceptivos, cuya mayor o menor eficacia es susceptible de evaluación incluso cuantitativa para casos específicos.

Tanto para los propugnadores como para los detractores de este conflictivo instrumento resulta perfectamente claro en qué consiste.

3/ Con tal objeto se ha tenido presente que, en nuestra esfera de interés: "surge además la necesidad de definir un "umbral de investigación" de hacer un "corte" metodológico, desde el cual se pueda enfocar coherentemente el problema, asegurándose que los análisis que se hagan puedan ser llevados a nivel del Universo total". Jordán, Ricardo: "Algunas reflexiones teórico-metodológicas sobre el objeto de estudio del programa de investigaciones sociales sobre problemas de población relevantes para políticas de población en América Latina".

En el caso de las políticas de redistribución espacial de la población el tema no es tan obvio. En sentido estricto, el equivalente de los anti-conceptivos sería la disponibilidad de medios técnicos de localización y desplazamiento, económicamente accesibles que pueden ser usados libremente por el consumidor, previamente provisto de adecuada información. En ambos casos, podrían implantarse controles directos de carácter coactivo, que eliminaran el libre albedrío de los usuarios potenciales de estos medios técnicos. En el primer caso se trataría de evitar o favorecer un nacimiento, en el segundo caso se trataría de hacer lo propio con una localización humana.

Sin embargo las diferencias parecen ser mayores que las analogías. La primera y principal es que los expedientes redistributivos de población afectan de manera más inmediata y, quizás, más rotunda la interdependencia de los procesos sociales, de lo que podría hacerlo la administración de (o la prohibición de administrar) anticonceptivos.

En segundo lugar y directamente relacionado con lo anterior, los instrumentos de control natal en la medida que son usados, ejercen un efecto específico y sirven solamente para ejercer dicho efecto. 4/ En cambio los que afectan la localización humana son, en parte, los mismos expedientes que normalmente se usan para implementar la política de desarrollo. Consecuentemente se confunden con la política de obras públicas, de asignación regional de las inversiones, etc.

En consecuencia, la participación del estado es siempre activa en materia de políticas redistributivas de población. A diferencia del control natal en donde podría argüirse que ciertos países practican una política de "laissez faire", no cabría postular otro tanto con respecto a las localizaciones humanas.

Esto exige replantear el significado social de la redistribución espacial de la población y de los factores que la afectan, cometido que se ensaya desde una perspectiva histórico estructural en la primera parte de este ensayo. En la segunda parte se aborda más detenidamente el significado de dichas políticas y las áreas instrumentales que les corresponden.

4/ Además, el tener o no tener hijos presenta un significado intrínseco y da lugar a un proyecto que tiene valor por si mismo, aunque más no sea en un plano afectivo y moral. En cambio la migración exige ser "explicada", pues constituye la expresión espacial de otros fenómenos que la trascienden.

I. EL DESARROLLO Y LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

1. El marco de referencia1.1. Las premisas básicas

La argumentación que sigue pretende fundamentar la proposición básica de que la distribución de la población en el espacio sólo adquiere inteligibilidad como fenómeno social, cuando se la concibe como la distribución del espacio entre la población. *

Al invertir los términos de la formulación, el espacio a que nos referimos adquiere un significado social, se configura como un espacio humano, en virtud del significado de las acciones sociales que en él se localizan.

La apropiación y uso efectivo de los espacios humanos implica necesariamente la producción de dichos espacios, mediante la creación de adecuadas posibilidades de desplazamiento y localización. Como ya se observara, esta adecuación sólo puede evaluarse atendiendo a la naturaleza de las acciones sociales que allí se ubican.

Para desarrollar estas aseveraciones aún a riesgo de repetir algunos lugares comunes, conviene partir ubicándolas en un contexto conceptual algo más amplio.

Lo característico de la actividad humana es el uso de medios materiales a los que podríamos denominar medios materiales de acción social. *

En virtud de su carácter material, estos medios de acción social ocupan, como es obvio, un lugar en el espacio. Es decir, para cada momento del tiempo presentan una localización específica. *

El carácter permanente o transitorio de estas localizaciones dependerá ante todo de las características físicas de cada medio de acción social. Si éste no es relocalizable, su ubicación determinará las localizaciones de la acción social que debe valerse de él. 5/ Si es relocalizable, aumentarán los "grados de libertad" para decidir la localización de la acción social que se persigue.

5/ Tal es el caso de la tierra cultivable, los bosques naturales, etc.; cuando en virtud del trabajo humano se convierten en medios productivos.

Ahora bien, el acceso social a dichos medios es un problema previo al uso que el actor haga de ellos y al significado (económico, artístico, religioso, político, etc.) que adjudique a dicha acción.

Este acceso se verifica por mediación de dos instancias básicas que tradicionalmente han constituido el objeto de estudio de la economía política: la producción y la distribución.

Como cualquier tipo de acción social (incluyendo las acciones productivas) supone una localización que permita a los actores involucrados el acceso físico inmediato a los medios que la posibilitan; la distribución de los medios materiales de acción social implica la distribución de los ámbitos en que éstos se localizan.

La superación de los obstáculos técnicos al desplazamiento y la localización es un prerequisite básico. La imposibilidad de superar dichos obstáculos explica la presencia de grandes espacios "vacíos" en el sentido de que en ellos no habitan establemente seres humanos.

A medida que los desiertos, las altas cumbres, los espacios submarinos, los espacios extraterrestres, etc., se van convirtiendo gracias al progreso técnico en "recipientes" plausibles de la acción social humana, pasan a configurarse como espacios humanos y, de inmediato, son alcanzados por los regímenes de propiedad.

En cierto sentido, podemos decir que el hombre produce sus espacios al convertirlos en "locus" para la acción social 6/ y luego los distribuye al reglamentar el acceso a los medios materiales de acción social allí localizados. La secuencia temporal puede ser la contraria, pero de todos modos se trata de dos momentos lógicamente diferentes a los fines del diagnóstico.

Producir un espacio humano es crear las condiciones técnicas de posibilidad de convertirlo en "habitat", por un lado, y de acceder físicamente a él, por el otro. Esto implica la construcción de estructuras físicas destinadas a la localización y el desplazamiento.

Distribuir un espacio humano es reglamentar el derecho social a acceder a él.

6/ En estas localizaciones humanas la noción de distancia, entendida como un obstáculo para la acción social tiene un significado puramente relativo que depende de la posibilidad técnica y social de superarla en plazos razonables.

1.2. Las sociedades preurbanas y las ciudades preindustriales

Desde luego las condiciones de este acceso han ido variando para los diferentes estadios de la evolución humana.

En las formas más rudimentarias de organización social cuando los medios de acción son, ante todo, medios de subsistencia y éstos no son producidos sino meramente apropiados, el nomadismo aparece como una consecuencia de la búsqueda de aquellos lugares en que dichos medios de subsistencia son provistos espontáneamente por la naturaleza. La necesidad de adaptación del hombre al medio natural se hace imperativa y el determinismo geográfico alcanza su grado máximo.

Estas comunidades, objeto de estudio de geógrafos, etnógrafos y etnólogos y hoy casi inexistentes, 7/ se caracterizan por una mínima diferenciación social derivada de la necesidad de utilizar todos sus miembros en la búsqueda de los medios de subsistencia. Este estadio es propio de los pueblos cazadores y recolectores en donde la apropiación de los medios de acción social, suele adoptar formas comunitarias y los asentamientos humanos asumen un carácter precario y transitorio.

El descubrimiento de la agricultura y la domesticación de animales, permite transicionar desde los procesos de mera apropiación a los de producción en sentido estricto. Se produce aquí la posibilidad de una localización más estable en la medida que esos procesos de producción permitan reproducir en el mismo sitio las condiciones materiales de posibilidad para su continuación en el tiempo. Cuando este estadio es aún incipiente, el escaso desarrollo técnico puede frustrar esta posibilidad mediante la destrucción de la fertilidad del suelo, mortandad de los animales domésticos bajo explotación, etc.

La adaptación del medio por el hombre es aún vacilante y precaria y las posibilidades de lograr una condición total o parcialmente sedentaria están aún sujetas a fuerte determinismo geográfico.8/

7/ Entre los autores más conocidos cabe citar a geógrafos como Ratzel, Vidal-Iablache, Demangeon, etc.; y antropólogos como Gordon Childe, Malinowsky, etc.

8/ Para una profundización de la perspectiva ecológica ver, de Hawley: Ecología Humana. Editorial Tecnos, Madrid, 1966.

Las aglomeraciones humanas se reducen a villorrios o aldeas, en donde la división del trabajo y la diferenciación social son muy escasas, ya que todos sus habitantes o una gran mayoría de ellos deben contribuir a proveer sus medios de subsistencia mediante la participación en tareas agropecuarias.

A medida que se expande la capacidad productiva del trabajo mediante el descubrimiento de nuevas técnicas y nuevas especies cultivables, se crean condiciones de posibilidad para el desarrollo de un orden social más complejo, fundado en la existencia de un excedente de capacidad productiva (ante todo de fuerza laboral) superior al requerido para el mantenimiento de la vida material de la comunidad. Este hecho posibilita el desarrollo de otras formas de acción social, distintas al mero trabajo productivo de medios de subsistencia. A medida que estas formas de acción social (religiosas, bélicas, artísticas, etc.) constituyan especializaciones que exijan dedicación más o menos exclusiva y, paralelamente, exijan de medios materiales específicos de acción social (y de medios de vida a ser consumidos por aquellos que las ejercen) se trata de inducir a otros grupos sociales que entreguen el producto de su trabajo.

Hay aquí implícito un problema distributivo fundamental que se expresa, por un lado, en el reparto entre los miembros de la comunidad de las distintas acciones sociales que se desenvuelven en ella, y por otro en el reparto de los medios materiales que posibilitan el desarrollo recurrente de dichas acciones. 9/

Como observáramos precedentemente, el uso de dichos medios materiales de acción social involucra paralelamente el uso de aquellos espacios en que éstos se localizan.

Cuando una fracción importante de la población puede ser totalmente liberada de las tareas agropecuarias, surge la posibilidad técnica de su aglomeración en espacios reducidos que favorezcan una interacción humana más intensa y variada.

9/ En torno a la función del excedente social en la promoción del desarrollo cabe consultar de Furtado, Celso, Teoría y Política del Desarrollo Económico. (Siglo XXI). En general, los clásicos del Marxismo han efectuado los aportes más profundos y calificados a esta línea de pensamiento.

La verificación de estas condiciones ha provocado históricamente, tanto el surgimiento de las sociedades de clases como la formación de las primeras sociedades urbanas.

El surgimiento de las ciudades 10/ constituye así la expresión espacial del surgimiento de las primeras sociedades de clases, y por lo tanto de la aparición de estructuras de poder que cohesionan estos ordenamientos sociales.

Surgen, así, restricciones económicas y políticas que se concretan físicamente en la clausura del acceso a los medios materiales de acción social mediante la clausura de los espacios en que dichos medios se localizan.

Históricamente ésta ha sido la función de las murallas que salvaguardaban las ciudades antiguas y medievales, de los fosos y puentes levadizos que rodeaban los castillos feudales, y de todas las localizaciones militarmente estratégicas, sistemas de control y aprestos bélicos tendientes a defender espacios humanos socialmente significativos.

Resulta claro, además, que la localización de los medios de producción influye de manera determinante sobre las localizaciones de los proveedores de su fuerza de trabajo que los accionan físicamente.

Desde un punto de vista histórico y atendiendo al carácter más o menos espontáneo de dichas localizaciones, el estudio de los regímenes de trabajo adquiere una importancia igual o mayor que el de los regímenes de propiedad. Este factor ha gravitado extraordinariamente a lo largo del tiempo sobre los procesos de localización humana en el espacio.

En etapas pretéritas (aunque no totalmente superadas en las áreas periféricas del mundo) los regímenes esclavistas y serviles con sus diferentes modalidades y variaciones históricas, han implicado la presencia de coacciones en virtud de las cuales se fijaba la población subordinada en espacios determinados, o se la forzaba a relocalizaciones no deseadas.

10/ Ver de Mumford, Lewis, La Ciudad en la Historia (Ediciones Infinito. Buenos Aires). También, de Korn, Arthur, La Historia construye la Ciudad. (Eudeba) Buenos Aires.

1.3. Capitalismo, urbanización y sociedades industriales.

La ruptura definitiva de estos regímenes laborales regresivos ha coincidido en el tiempo, dentro de las sociedades occidentales, con la formación de los estados nación, a través de un proceso de fusión de comunidades políticas más pequeñas. Como consecuencia de estas transformaciones, inherentes al surgimiento del régimen capitalista de producción también cambiaron la localización, el tamaño y los roles de los principales centros urbanos.^{11/}

Estos cambios espaciales fueron, en primer lugar, la consecuencia de transformaciones profundas en los regímenes laborales de áreas rurales.

Como se comprende, las transformaciones en los regímenes de propiedad y trabajo afectaron de manera directa la estructuración de las clases y la formación de estratos sociales crecientemente diferenciados.

En términos de redistribución espacial de la población, estas grandes transformaciones han redundado en una creciente tendencia a la expansión de las ciudades, las metrópolis y las áreas metropolitanas.

La génesis histórica de estas aglomeraciones se confunde con la del régimen capitalista de producción, y fue precedida en el tiempo por la ya comentada transformación de los regímenes de propiedad y trabajo, especialmente en áreas rurales dentro de los países que fueron la cuna de la Revolución Industrial. Dicha transformación fue acompañada en buena parte de Europa Occidental por la unificación de los espacios económicos, fragmentados precedentemente en las ciudades estado y los dominios feudales, dando lugar a la formación de los mercados nacionales de bienes y factores productivos.

A partir de estas transformaciones estructurantes básicas, lo específico y común de todas las experiencias históricas que han compartido el proceso que hoy denominamos desarrollo, es sin duda la acelerada diversificación y complejización de sus formas productivas que trajo aparejado, a partir de la Revolución Industrial, un crecimiento sin precedentes en la productividad del trabajo humano.

^{11/} En torno a este tema ver, de Dobb, Maurice, Estudios sobre el Desarrollo del Capitalismo (Siglo XXI).

Este rasgo fundamental, constituye precisamente la "prueba material" de que en dichas sociedades, lograron generarse condiciones sociales capaces de promover y asimilar recurrentemente el cambio tecnológico socialmente generalizado. El proceso de industrialización, constituye la expresión más elocuente de dicho rasgo básico y, en su esencia, significa la diversificación de los medios materiales de acción social a disposición de estas sociedades.

En particular, este proceso significó un crecimiento extraordinario en la productividad agropecuaria, que permitió reducir ininterrumpidamente la proporción de fuerza de trabajo ocupada en dichas actividades. Se crearon así las condiciones objetivas de posibilidad para una transferencia masiva de mano de obra hacia las actividades industriales y de servicios. El crecimiento de estas actividades se produjo en íntima interdependencia con el de las actividades agropecuarias, capaces de proveer la fuerza laboral requerida, y generar mercados para la producción industrial. El avance en la tecnología de los transportes, ratificó estas tendencias.

Estos cambios en la estructura del empleo tuvieron expresión espacial en el surgimiento de grandes aglomeraciones humanas en cuyo seno se generaba la diversificación productiva comentada.

Es precisamente en las metrópolis de las sociedades industriales donde se aprecian en su conjunto, y plenamente, los rasgos esenciales que caracterizan al proceso de desarrollo: la especialización creciente de funciones e instituciones sociales; la complejización en las formas y grados de la división técnica y social del trabajo; la transformación en la estructura de clases y la diferenciación creciente de estratos sociales; la burocratización (en el sentido weberiano) de las formas de la dominación social, y la búsqueda de criterios racionales de decisión como consecuencia de un predominio creciente de la "acción electiva" sobre la "acción prescriptiva".

Estas aglomeraciones humanas, especialmente las más populosas, al igual que sus predecesoras en la historia constituyen los centros del poder político y económico, pero además son, sin lugar a dudas, los polos principales del desarrollo económico y social.

Es principalmente desde este punto de vista que las ciudades contemporáneas se distinguen de las ciudades en la era preindustrial.

Pero, además, estas metrópolis son polos de desarrollo no sólo porque en ellas se concentran los rasgos más característicos del fenómeno del desarrollo, sino también porque desde allí se difunden a la periferia circundante, en la medida que constituyen el centro de una densa red circulatoria de seres humanos, mensajes y objetos materiales.^{12/}

El estudio de este fenómeno trascendente no se agota en las grandes áreas metropolitanas. A un nivel global, incluye todos los asentamientos humanos con diferentes localizaciones específicas, densidad, aglomeración y volumen, que vistos en su conjunto configuran un sistema dinámico de distribución espacial de la población, con diferentes modalidades y grados de interacción interna.

El proceso de desarrollo está afectando aceleradamente las localizaciones de los asentamientos humanos preexistentes, las posibilidades técnicas y económicas de superar las distancias que los separan, el volumen demográfico relativo y absoluto de cada uno, y los roles económicos, culturales, administrativos y políticos que deben cumplir.

1.4. La división internacional del trabajo

Ahora bien, resulta un hecho bien establecido que el proceso de desarrollo precedentemente caracterizado, está asumiendo variados estilos y modalidades para las diferentes comunidades políticas que se incorporan a él. Esta constatación desestima implícitamente la noción de comunidades "insuficientemente" desarrolladas, que supone una concepción unilineal del desarrollo en la que los países pueden "alinearse" de acuerdo con los "grados" de desarrollo que registran.

El hecho histórico concreto, es que el desarrollo de las fuerzas productivas bajo formas capitalistas iniciado en Inglaterra, y difundido posteriormente bajo diferentes formas o estilos a buena parte de occidente y otras áreas del mundo, se consolidó y adquirió recurrencia gracias a la división del trabajo que enlazó a diferentes regiones a través de un sistema de tráfico de mercancías y recursos humanos y materiales, que terminó por englobar a gran parte del planeta.

^{12/} Las modalidades de estos procesos de concentración y difusión forman parte de la teoría de los polos de desarrollo, que presenta fuertes coincidencias conceptuales en sus proposiciones teóricas básicas con el estudio de los sistemas centro-periferia a nivel internacional.

Resulta bien conocido el esquema de división internacional del trabajo según el cual los países denominados periféricos se especializaron en la producción agropecuaria, minera o extractiva demandada por las naciones denominadas centrales que, a su vez, les ofertaron su producción industrial crecientemente diversificada.^{13/}

A los fines de la determinación de los diferentes estilos o modalidades de desarrollo parece claro que la mencionada complementariedad de las estructuras productivas entre centros y periferias a nivel internacional, juega un papel determinante con respecto a las formas y grados que asumió la absorción del progreso técnico por parte de estos países periféricos. Puesto que, según lo hemos propuesto, la asimilación y generación recurrente del cambio tecnológico constituyen la "esencia" del fenómeno del desarrollo, y las transformaciones en los regímenes de propiedad y trabajo sus precedentes históricos básicos, debe resultar claro que la evolución de dichos factores constituye la clave para aprehender los estilos diferenciados de desarrollo que se gestaron en estos países durante la fase formativa de sus economías.

Paralelamente, las transformaciones en los regímenes de propiedad y trabajo y las modalidades de absorción del progreso técnico que acompañaron la formación de los complejos exportadores, influyeron de manera directa y rotunda sobre la distribución espacial de la población y las características de la urbanización en dichas áreas.

En el apartado siguiente presentaremos un bosquejo, quizás excesivamente esquemático de las modalidades históricas que asumió el fenómeno aquí estudiado para el caso particular de América Latina.

^{13/} Ver Estudio Económico de América Latina. Año 1949. CEPAL.

2. El Desarrollo de América Latina y la Distribución Espacial de su Población (Un boceto esquemático).

2.1. El legado colonial

El más somero análisis de las condiciones histórico estructurales del desarrollo latinoamericano durante la fase colonial, evidencia que la localización de ciertas actividades productivas y la naturaleza de los regímenes de propiedad y trabajo que las acompañaron, fueron determinantes esenciales, tanto de las posibilidades jurídicas y económicas de localización por parte de los distintos grupos sociales, como de la voluntad personal de localizarse.

La estrategia global de las metrópolis imperiales radicó en la apropiación sistemática y organizada de los recursos económicamente valiosos en Europa, especialmente los metales preciosos de gran significación durante esta fase que corresponde al máximo florecimiento del capital comercial.

Las culturas indígenas de mayor volumen demográfico y evolución ubicadas en los territorios que hoy corresponden a la meseta central de México, mesoamérica y el área andina de sudamérica, conocían las técnicas de explotación de los metales preciosos utilizándolos con fines domésticos y ornamentales.^{14/}

La localización de los conquistadores ibéricos se explica fundamentalmente por la de las riquezas exportables y particularmente por la de los yacimientos minerales y de la población autóctona que debía trabajarlos. En ciertos casos, incluso, se llegó a aprovechar la existencia de ciudades precolombinas. La localización predominantemente urbana de los conquistadores españoles está ligada a las funciones de estas ciudades como centros políticos, administrativos y militares. La gran mayoría de las capitales estatales y provinciales de América Latina fueron fundadas en el siglo XVI, constituyendo actos deliberados de poblamiento por parte del poder conquistador.^{15/}

^{14/} Al respecto ver de C. Gibson: Los aztecas bajo el dominio español. Siglo XXI.

^{15/} Ver de Hardoy, Jorge Enrique y Schaedel, Richard: El proceso de urbanización en América desde sus orígenes hasta nuestros días. (Instituto Di Tella, 1969).

Desde luego las relocalizaciones de las culturas indígenas preexistentes, fueron la expresión espacial de su sojuzgamiento social fundado en instituciones que como la encomienda, la mita y los repartimientos permitieron proveer la fuerza laboral requerida para la explotación de las riquezas exportables y el sustento, en materia alimenticia, de los grupos hegemónicos.

Se desorganizó, así, la base económica de las grandes culturas indígenas, lo que redundó, junto con el propio rigor de los regímenes laborales, en fuertes disminuciones de su volumen demográfico absoluto. Estas pérdidas, sin embargo fueron superadas con creces en los siglos posteriores configurando contemporáneamente zonas con claro predominio de población autóctona.

En las áreas tropicales de sudamérica (en donde estaba ubicada buena parte del Imperio Portugués) mesoamérica y el Caribe, la ausencia de metales preciosos inmediatamente localizables favoreció la explotación sistemática de productos agrícolas de clima tropical (azúcar, tabaco, etc.). En este caso las culturas indígenas preexistentes presentaban un grado menor de evolución y volumen demográfico; por ambas razones resultaban difícilmente adaptables a una explotación sistemática de su capacidad laboral. Esto dió lugar a la internación masiva de esclavos como "política inmigratoria" coherente con los fines precedentemente enunciados de la estrategia colonial.

Paralelamente a la entrada de estos inmigrantes, carentes de toda posibilidad jurídica o económica para autodeterminarse, proseguía, como es natural, la inmigración europea, incentivada por las oportunidades económicas.

En el caso del Imperio Portugués, carente de culturas autóctonas evolucionadas, la importancia de las ciudades como centros de poder fue relativamente menor.^{16/} Además, la naturaleza de las actividades productivas de mayor importancia estratégica (la caña de azúcar y la ganadería extensiva) no favorecieron la concentración urbana.^{17/}

^{16/} Ver Herrera, Ligia: La ubicación de las ciudades en el espacio geográfico de América Latina, en Revista Latinoamericana de Demografía. Año II, Abril de 1974, vol. 4.

^{17/} Ver de Furtado, Celso, Formación Económica del Brasil(F.C.E.)

En otros casos, la búsqueda de oportunidades lucrativas cedía paso al influjo cultural y organizador, especialmente a través de ciertas órdenes religiosas. Así por ejemplo, culturas de desarrollo intermedio como las guaraníes en los territorios actuales del Paraguay y el Nordeste argentino, fueron organizadas económica y culturalmente por las misiones jesuítas.

Las relocalizaciones de mano de obra esclava y servil fueron importantes a lo largo del período colonial. En el Imperio Portugués los señores de ingenio se desplazaban a través del territorio nordestino con su dotación de esclavos, a la búsqueda de áreas fértiles para la agricultura.

En el Imperio Español, Potosí se convirtió en el centro de un intenso tráfico que unía la zona central de Chile, el noroeste argentino y la región productora de mercurio en el actual Perú. Esta ciudad fue un foco de "atracción" de las migraciones coactivas de fuerza laboral indígena, que fue relocalizada en grandes contingentes para el laboreo de las minas de plata.^{18/}

Finalmente estaban los grandes espacios vacíos (o escasamente poblados por sociedades indígenas de bajo desarrollo cultural) cuyas riquezas potenciales no ofrecían incentivos inmediatos para la explotación económica colonial. En esta situación se encontraban, principalmente, las regiones ubicadas sobre el litoral atlántico de sudamérica correspondientes a los actuales territorios de Uruguay y Argentina.^{19/} En el caso de Chile el avance hacia los fértiles valles del Sur, fue obstaculizado durante largo tiempo por la resistencia de los araucanos, con incipiente desarrollo cultural y gran espíritu bélico.

En suma, estos ejemplos fragmentarios pero significativos, evidencian, a partir de la localización de las actividades productivas de estratégico interés colonial, la existencia de un drástico corte social con "inmigraciones" masivas de fuerza laboral esclava en las áreas tropicales y relocalizaciones coactivas de los contingentes autóctonos. Paralelamente se verifica la inmigración, bajo condiciones de mayor capacidad jurídica, especialmente de españoles y portugueses, reacios a asumir el rol de productores directos en la agricultura y la industria. Especialmente dentro del Imperio Español, la población europea prefirió localizaciones urbanas cumpliendo funciones políticas, administrativas, comerciales y militares.

^{18/} Ver Bagú, Sergio, Economía de la Sociedad Colonial (Editorial Ateneo).

^{19/} Ver H. Giberti: El desarrollo agrario argentino (EUDEBA)

2.2. La Independencia

A lo largo del siglo XIX, paralelamente a la independencia política de las naciones latinoamericanas, se produce la decadencia de los imperios coloniales y el surgimiento de Inglaterra como potencia hegemónica en el nuevo sistema centro periferia de relaciones económicas internacionales que acompañó la consolidación del régimen capitalista de producción.20/

Estos factores, unidos al agotamiento progresivo de los principales centros mineros (caso de Potosí, por ejemplo) transformaron la importancia relativa de las diferentes riquezas exportables y consecuentemente, la de los territorios en que éstas se asentaban, dando lugar a nuevas e importantes redistribuciones espaciales de la población.

Mientras en la sierra andina de sudamérica se produce un languidecimiento de su "tiempo histórico", en las regiones semivacías del litoral atlántico llega la hora de las grandes transformaciones.

El ejemplo más relevante, corresponde a Argentina. Durante la fase colonial, en las áreas semivacías del litoral pampeano, el régimen de propiedad territorial presentaba una importancia secundaria ante la movilidad del ganado en estado salvaje allí localizado. La apropiación de esa riqueza se concretaba mediante verdaderas expediciones de caza. Dada las características de esta "actividad productiva" fundamental, la fuerza laboral presentaba gran autonomía y capacidad de desplazamiento, sujeta a regímenes laborales laxos e inestables.

Este panorama colonial comenzó a sufrir drásticas modificaciones desde comienzos del siglo XIX. Las campañas militares de conquista territorial, diezmaron la escasa población indígena (querandíes) de la pampa, y generaron mecanismos de apropiación centralizada de la tierra que se afianzan con la introducción del alambrado. Durante la primera mitad del siglo XIX la escasez de fuerza laboral, da lugar al resurgimiento de métodos semicoactivos para el reclutamiento, pero a partir de la segunda mitad de dicho lapso, se inicia una masiva inmigración europea, en condiciones de plena libertad jurídica, fuertemente estimulada por la expansión exportadora de la riqueza

20/ Ver de Sunkel y Paz: El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Parte Cuarta. (Siglo XXI). También de Furtado, Celso La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica a la Revolución Cubana. (EDITORIAL UNIVERSITARIA - CHILE).

pecuaria. Sin embargo, la previa apropiación de los espacios determina precarias y transitorias oportunidades de localización, especialmente en las praderas destinadas a la cría de ganado. La fundación de colonias agrícolas alcanza cierta importancia en Santa Fe y Entre Ríos, pero la gran masa inmigratoria europea, evidencia rápidamente su orientación urbana. Surgen así algunas ciudades importantes volcadas hacia la costa atlántica, mientras en el "hinterland" predominan los grandes espacios vacíos surcados por el abanico ferroviario que confluye hacia Buenos Aires. Esta ciudad se convierte en una metrópoli de rasgos europeos que aún hoy, convertida en el centro de una vasta área metropolitana, continúa absorbiendo alrededor de un tercio de la población del país. De este modo la expansión ganadera de la provincia de Buenos Aires constituye el primer gran polo de desarrollo sobre el atlántico sur.^{21/}

La expansión exportadora en Uruguay, con rasgos similares al proceso argentino, da lugar al surgimiento de Montevideo que hoy forma parte de la gran área de aglomeración en la zona del Plata.

La otra área metropolitana de gran importancia en la costa atlántica de Sudamérica, también originada parcialmente en la masiva inmigración europea, se produce en torno a la expansión cafetalera en el estado de San Pablo. También en este caso se generó un estímulo deliberado a la internación de fuerza laboral europea, que encontró territorios rurales, previamente apropiados en gran escala, y se sujetó a regímenes laborales de corte capitalista en las fincas cafetaleras. También en este caso las localizaciones rurales eran forzosamente transitorias y la búsqueda de mejores oportunidades en áreas urbanas, estimuló el veloz crecimiento de San Pablo (y, en medida menor Río de Janeiro) en donde igualmente se gestó un incipiente y temprano desarrollo industrial.

Los procesos someramente descriptos, fundados ambos en masivas inmigraciones europeas, configuran las dos principales áreas de aglomeración contemporánea sobre el litoral atlántico de Sudamérica.

21/ Ver de Ferrer, Aldo, La Economía argentina. (F.C.E.). También de Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto: El proceso de formación urbano-regional en la Argentina. Mimeo. CEUR-INSTITUTO DI TELLA.

Durante el mismo período, otros flujos migratorios desde Europa, aunque de magnitud menor, alimentaron el crecimiento de Santiago en la zona central de Chile y contribuyeron a la ocupación por parte de colonos alemanes, de los fértiles valles del sur. Sin embargo, en el caso de Chile las relocalizaciones humanas, también se vieron influenciadas por conflictos bélicos contra los araucanos y muy especialmente, por la guerra del Pacífico, y la conquista de la riqueza salitrera que explica el surgimiento de ciudades como Antofagasta e Iquique, alimentadas por migraciones interiores desde la zona central.^{22/}

Desde luego, este esquemático boceto sólo pretende señalar ciertas tendencias predominantes, de significativa importancia para explicar la distribución espacial contemporánea de la población en Latinoamérica, con el objeto de ilustrar someramente la vigencia de aquellos factores cuyo carácter explicativo se ha enfatizado aquí.

Pretende reivindicarse de este modo el poder explicativo que, parece surgir del análisis de la localización de las actividades productivas estratégicas y de los regímenes de propiedad y trabajo que acompañaron estos procesos.

Cabe agregar algunas observaciones adicionales en torno a la trascendencia social del crecimiento urbano durante esta fase.

En particular aquellos países o regiones que lograron organizar sus estructuras rurales en base a regímenes laborales de corte capitalista con fuerza de trabajo libre originaria de Europa, posibilitaron una movilidad social (y, consecuentemente, espacial) que se proyectó en el surgimiento de las ciudades grandes de la costa atlántica de Sudamérica.

Por oposición, aquellos países de temprano poblamiento (pre o post colombino), en donde aún gravitaba fuertemente la herencia colonial sobre sus instituciones básicas, no experimentaron mutaciones lo suficientemente importantes en sus regímenes laborales y de propiedad, como para "liberar" masivamente

^{22/} Ver de Pinto, Anibal, Chile: Un caso de desarrollo frustrado. (Editorial Universitaria). También de Hurtado, Carlos, Concentración de Población y Desarrollo Económico. (Universidad de Chile). También la recopilación de Godoy, Hernán, Estructura Social de Chile. (Editorial Universitaria).

fuerza de trabajo hacia áreas urbanas. 23/ De este modo, durante el período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera guerra mundial, el crecimiento de las ciudades principales fue más lento y alcanzó volúmenes demográficos absolutos menores. A pesar de su exigüidad numérica, las migraciones europeas explican parte de este crecimiento.

Desde luego no es fácil, ni oportuno, encontrar una explicación para el crecimiento diferente de los distintos centros urbanos en América Latina. Si analizamos las ocho ciudades que a fines del siglo pasado superaban los 100.000 habitantes, observamos que cuatro de ellas 24/ eran ciudades puerto, con localizaciones estratégicas en términos de tráfico internacional. Otras dos ciudades, eran ex-capitales virreynales del Imperio Español 25/ y las otras dos 26/ eran ciudades interiores, cuya localización y volumen demográfico no admiten explicaciones obvias. 27/

Independientemente de la importancia explicativa de estos diversos factores, la herencia colonial también se ha manifestado a través de la fragmentación de las sociedades latinoamericanas en una multiplicidad de comunidades políticas que durante la época de la Independencia se fueron desgajando del Imperio Español. Sin entrar en absoluto a considerar las causas de este fenómeno, parece oportuno contrastarlo con la unificación de los distintos territorios del Imperio Portugués en un solo estado nación.

23/ El único país de este segundo grupo que, durante la fase que comentamos, logró generar una ciudad importante con migraciones predominantemente interiores fue México. La explicación de este hecho debe buscarse en la intensa concentración de la propiedad territorial durante el régimen del Porfiriato y la posterior rebelión popular que dió lugar a la Revolución Mexicana. Estas convulsiones sociales, implicaron la relocalización en áreas urbanas tanto de propietarios agrícolas como de campesinos, que buscaban seguridad para sus bienes y sus vidas y que lograron movilizarse gracias a las transformaciones en los regímenes laborales. En torno a este punto específico, cabe consultar: Dinámica de la población de Méjico. El Colegio de México. 1970. pp. 123 y siguientes.

24/ Buenos Aires 561.160 hab. en 1890; Río de Janeiro 515.559 hab. en 1888; Montevideo 215.000 hab. en 1890 y La Habana 200.000 hab. en 1887.

25/ Lima 103.956 hab. en 1876 y Ciudad de México 329.535 hab. en 1889.

26/ Santiago 189.332 hab. en 1885 y Bogotá 110.000 hab. en 1886.

27/ Los datos corresponden al trabajo de Ferrin Weber, Adna, The Growth of cities in the nineteenth century Cornell University Press. Ithaca, New York, pp. 132 y siguientes.

De este modo, la exigüidad territorial y el escaso volumen demográfico absoluto de muchas repúblicas hispanoamericanas conspiraron contra la formación de importantes concentraciones poblacionales y, consecuentemente, desalentaron las posibilidades de un desarrollo industrial más temprano, al restringir mediante barreras políticas la circulación espacial de recursos humanos y materiales.

Más allá de estas hipótesis preliminares sobre un tema que exige estudios sistemáticos, parece claro que la industrialización temprana en América Latina tuvo lugar en aquellos países que, a comienzos de este siglo, habían logrado al menos una ciudad de volumen demográfico y distribución de ingresos capaces de crear un mercado interno que impulsara el proceso de industrialización. Tal fue el caso de Buenos Aires (un millón y medio de habitantes en 1914), Santiago (332.000 hab. en 1907), San Pablo (580.000 hab. en 1920), Ciudad de México (662.000 hab. en 1921), que son precisamente aquellas ciudades donde se concentró especialmente el proceso de industrialización iniciado a principios de este siglo. En general, la importancia del proceso de industrialización guardó relación con la magnitud del mercado interno generado.24/

El desarrollo industrial en estos centros urbanos se produjo a pesar de la ausencia de cualquier tipo de proteccionismo eficaz y generalizado. Desde este punto de vista, la crisis de los años treinta, con su secuela de proteccionismo no deliberado, no fue más que un precipitante de una capacidad industrial que ya latía potencialmente en dichos centros urbanos.

El hecho concreto es que los países del segundo grupo, (con escaso desarrollo urbano) no lograron hacer "despegar" sus procesos industrializadores y, una vez superadas las restricciones de la crisis, volvieron a sus economías primarias exportadoras.29/

28/ En torno a este tema, cabe consultar de Di Filippo, Armando, Raíces Históricas de las Estructuras Distributivas de América Latina. Mimeo. ECLA/IDE/DRAFT/62/Rev. 1 (ONU).

29/ En distintos momentos de este siglo anteriores a 1930, la población de algunas capitales latinoamericanas era la siguiente: La Paz (1900) 52.697 hab.; San José de Costa Rica (1927) 75.152 hab.; San Salvador (1930) 89.385 hab.; Managua (1920) 27.839 hab.; Panamá (1930) 74.409 hab.; Santo Domingo (1920) 30.943 hab.

Consecuentemente cabría postular la hipótesis de que el verdadero "motor" de la industrialización ha sido, al menos para el caso de América Latina, el crecimiento temprano de algunas ciudades relativamente grandes en que este proceso se localizó y no a la inversa.

A la luz de estos antecedentes fragmentarios la industrialización no fue una precondition para el crecimiento urbano. Sin embargo, dados ciertos niveles mínimos de ingreso el crecimiento urbano si fue una condición para la industrialización cuando generó una dimensión suficiente de mercado.

De este modo las pautas de redistribución espacial de la población verificadas a comienzos de este siglo gravitaron posteriormente sobre las modalidades y estilos del desarrollo contemporáneo de estos países. Las modalidades y alcances de esta influencia deberán ser objeto de estudios específicos capaces de corroborar o refutar estas hipotéticas impresiones.

3. La situación latinoamericana contemporánea:

oportunidades económicas y heterogeneidad estructural.

3.1. Redistribución poblacional: Tendencias predominantes.^{30/}

En el presente apartado se intenta plantear un boceto del significado y causas de los actuales movimientos redistributivos de población en América Latina. Con tal objeto, se parte describiendo ciertas tendencias significativas, para contrastar posteriormente, las explicaciones más convencionales vertidas en esta materia, con otras proposiciones causales, fundadas básicamente en el fenómeno de la heterogeneidad estructural, y de la relación centro-periferia planteada a nivel intranacional.

^{30/} En torno a los factores que afectan las migraciones internas en América Latina, ver de Argüello, Omar, Migración y Cambio Estructural (CIACSO Informe de Investigación), también de Cardona, Ramiro y Simmons, Alan Hacia un modelo general de la migración interna en América Latina. (Versión mecanografiada de circulación restringida). También, de Di Filippo Armando, El condicionamiento económico de las migraciones internas en América Latina. CEIADÉ - Serie A, N° 123. En general los informes de investigación N° 1 y 2 de CIACSO contienen un imprescindible material de consulta en torno a este tema.

Dentro de este enmarcamiento básico, se intenta profundizar en los mecanismos específicos que impulsan estas redistribuciones demográficas al interior de cada país, agregando algunas observaciones adicionales referidas a las migraciones internacionales.

Empezando por los rasgos predominantes que asume el fenómeno, en las últimas décadas ha comenzado a perfilarse, cada vez con mayor vigor, una etapa con características diferentes en los movimientos redistributivos de la población en América Latina.

Se ha generalizado a nivel regional una tendencia predominante a la aglomeración en centros urbanos con un crecimiento mucho más veloz de la población que habita en ciudades.

El cuadro 1 es un resumen de la situación regional que permite rastrear la evolución de este fenómeno durante las últimas dos décadas. En dicho lapso la población que habita en aglomeraciones superiores a las 20.000 personas se triplicó en valores absolutos alcanzando en 1970 a 113 millones de personas, de las cuales más de 50 millones habitan en metrópolis 31/ y más de 34 millones habitan en ciudades medianas y grandes.

El fenómeno de la metropolización se expresa claramente en el hecho de que la proporción de población urbana que habita en metrópolis es casi la mitad del total y ha crecido en los últimos veinte años. Otro tanto ha sucedido con la proporción de población urbana que habita en ciudades grandes. En cambio las ciudades intermedias, han perdido importancia relativa en dicho total y otro tanto ha sucedido (aunque sólo en el último decenio) con las ciudades pequeñas. Por último, las ciudades muy pequeñas también han perdido gravitación relativa. Resulta evidente entonces, la tendencia general a la metropolización y al crecimiento en importancia de las ciudades grandes dentro del cuadro urbano global.

31/ De manera arbitraria denominaremos metrópolis a las aglomeraciones de más de un millón de habitantes; ciudades grandes a las comprendidas entre 500.000 y un millón de habitantes; ciudades medianas a las comprendidas entre 100.000 y 500.000 habitantes; ciudades pequeñas a las comprendidas entre 50.000 y 100.000 habitantes; ciudades muy pequeñas a las comprendidas entre 20.000 y 50.000 habitantes. El único objeto de estas denominaciones es facilitar la descripción de los datos que se exponen.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: (VEINTE PAISES) NUMERO DE CIUDADES Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA
SEGUN EL TAMAÑO DE LA CIUDAD, 1950-1970

Tamaño de la ciudad	Número de ciudades			Población urbana (en miles)			Población urbana en cada categoría (porcentaje)			Población total en cada categoría (porcentaje)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
1 millón y más	7	11	16	16 353	29 789	51 759	40.7	43.9	45.8	10.4	14.4	18.8
500 000-1 millón	5	8	17	3 336	5 385	11 598	8.3	7.9	10.3	2.1	2.6	4.2
100 000-500 000	49	73	115	10 432	15 651	22 416	26.0	23.1	19.8	6.6	7.6	8.2
50 000-100 000	58	105	169	3 922	7 133	11 756	9.8	10.5	10.4	2.5	3.4	4.3
20 000-50 000	201	319	511	6 143	9 888	15 432	15.3	14.6	13.7	3.9	4.8	5.6
Total	320	516	828	40 187	67 845	112 961	100.0	100.0	100.0	25.6	32.8	41.1

Fuente: CEPAL: Población y Desarrollo en América Latina, Volumen 1 - General E/CN.12/973, febrero 1974.
Cuadro 10.

También se ha constatado que (desde un punto de vista interregional al interior de cada país) los flujos migratorios avanzan desde áreas con bajo grado de crecimiento económico hacia otras con niveles superiores. Sin embargo, las áreas de destino suelen corresponder, en medida importante, a la sede de centros urbanos.^{32/} Con lo que, en primer lugar, son dichos centros los principales receptores de esa migración y en segundo lugar son también ellos (como se verá) los que, en importante medida, elevan el promedio del ingreso por habitante en las regiones donde se asientan.

Sobre la base de estas constataciones cabe repasar, ahora, las explicaciones más frecuentes para abordar el estudio de estos fenómenos en los países capitalistas desarrollados.

3.2. El fenómeno migratorio y su interpretación.

En general, las explicaciones económicas más difundidas en materia de redistribuciones internas de población, postulan que la orientación de los flujos queda determinada por la búsqueda de oportunidades económicas. Esto explicaría la orientación migratoria desde áreas deprimidas hacia otras con un grado mayor de desarrollo relativo. Algunas explicaciones de esta misma corriente, atribuyen al proceso migratorio una función equilibrante en materia de distribución espacial de condiciones de vida.^{33/} En torno a estos enfoques cabe efectuar algunas precisiones.

En primer lugar la "búsqueda de oportunidades económicas" constituye un argumento plausible como explicación inmediata y a nivel subjetivo del proceso migratorio en América Latina, pero no llega a las causas sociales últimas que ponen en marcha este movimiento. Esta explicación adquiere mayor validez en los países altamente desarrollados de occidente, donde la homogeneidad estructural se expresa en diversas formas. Desde una perspectiva espacial se verifica una difusión más o menos pareja de las obras infraestructurales básicas que facilitan el desplazamiento en todas direcciones, una información probablemente más completa y objetiva y un grado de educación bastante más elevado para interpretarla.

^{32/} Ver de Elizaga, Juan Carlos, Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina, CELADE, 1970, Serie E, N° 6.

^{33/} En torno a este tema ver de Di Filippo, Armando, op.cit., capítulo I.

Asimismo la diversificación productiva se localiza de manera multipolar, en variadas áreas metropolitanas altamente industrializadas. En este caso los contrastes y diferencias interzonales son relativamente menores y el grado de educación e información de los migrantes es suficientemente adecuado como para orientarlos de manera más racional.

Hasta cierto punto, estas condiciones responden de manera más cercana a (o, en todo caso, se alejan menos de) las premisas que suelen informar estos modelos explicativos: homogeneidad de los factores productivos y del grado de desarrollo del progreso técnico, movilidad completa y libre, perfecta información, racionalidad optimizadora de los migrantes, etc.

En suma, partimos de una estructura más o menos homogénea y consolidada, en la que, las migraciones internas constituyen un mecanismo de ajuste marginal y en la medida que se cumplan las premisas precedentes, ejercen un efecto racionalizador sobre los mercados regionales de trabajo.

Para los países periféricos, en cambio, se hace necesario controlar el grado de cumplimiento de las premisas precedentemente señaladas: La movilidad completa y libre supone por un lado la disponibilidad de una red difundida y homogénea de medios de transporte que faciliten las posibilidades técnicas del desplazamiento, y la inexistencia de controles directos de los poderes (nacionales o locales), que prohíben estas localizaciones, quitando así las posibilidades jurídicas de relocalizarse.

Por otro lado, la perfecta información y la racionalidad "optimizadora", son factores que afectan la voluntad del migrante potencial para iniciar y orientar el movimiento. El cumplimiento de estas premisas está vinculado, como ya observáramos, a la infraestructura prevaleciente de medios de comunicación masiva y a los niveles de educación del migrante.

En el caso de los países periféricos en general y de América Latina en particular, faltan las condiciones básicas en que deberían sustentarse las premisas anteriores comentadas.

Si aceptamos que la heterogeneidad estructural constituye el rasgo definitorio del subdesarrollo periférico, será necesario indagar la medida en que dicho factor fundamental afecta las condiciones de la redistribución espacial de la población.

La heterogeneidad estructural constituye una cristalización de formas productivas, relaciones sociales, pautas culturales y mecanismos de dominación, correspondientes a diferentes fases y modalidades del desarrollo regional, pero coexistentes en el tiempo e interdependientes en su dinámica, dentro de sociedades nacionales políticamente unificadas. La raíz histórica de este fenómeno debe encontrarse en las formas que asumió la inserción periférica de América Latina en el sistema de relaciones internacionales a partir de su conquista y colonización.

Desde la constitución de las economías "primario-exportadoras" y en el marco de las diferentes condiciones heredadas de la fase colonial las formas distorsionadas y fragmentarias en la asimilación del progreso técnico, pasaron a constituirse en el principal factor heterogeneizador de las estructuras económicas latinoamericanas. A partir de los años treinta la veloz pero precaria e igualmente distorsionada industrialización latinoamericana, contribuyó a robustecer y matizar estas características.

En lo que atañe a los efectos migratorios de este fenómeno, cabe establecer algunas distinciones.

La noción de heterogeneidad estructural en su sentido económico más específico, alude a la despareja asignación del progreso técnico característica de las economías periféricas y a las diferencias cuantitativas en la productividad laboral que resultan de este hecho.^{34/}

Enrolados en esta perspectiva, y desarrollando sus implicaciones, hay trabajos que recogen otras dimensiones societales: la naturaleza de las relaciones sociales en la esfera de la propiedad, el trabajo y el intercambio;^{35/} los valores actitudes y motivaciones que modelan el modo de vida de diferentes segmentos sociales; y las formas económicas y políticas del poder que cohesionan y preservan estas situaciones.

Nótese bien sin embargo que puede verificarse un mantenimiento o acentuación de la heterogeneidad estructural en su restricto sentido tecnológico, que vaya acompañada por un proceso de homogeneización estructural en las restantes dimensiones societales.

^{34/} Véase: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, año 1968.

^{35/} Véase, Pinto, Aníbal y Di Filippo, Armando, Notas sobre la Estrategia de la Distribución y la Redistribución del Ingreso en América Latina. Trimestre Económico N° 162, 1974.

Tal parece ser el caso, en vastas áreas rurales de América Latina, donde la eliminación de los sectores "primitivos" supone veloces cambios en la naturaleza de las relaciones en trabajo e intercambio, y en las formas de la conciencia social que acompañaban estas arcaicas cristalizaciones. En otros casos, la presencia explícita del poder político está promulgando reformas agrarias que aceleran estas mutaciones mediante redistribuciones más o menos drásticas de la propiedad territorial y las restantes condiciones de producción.

La tendencia hacia una mayor homogeneización estructural en estos niveles, presenta una incalculable trascendencia social en el largo plazo, al crear condiciones básicas para la incorporación de la gran masa campesina marginada.

Sin embargo, en el corto plazo, estas mutaciones no siempre se expresan en mejoramientos sustanciales de la organización productiva y de los niveles de productividad laboral. Los magros incrementos de la productividad agropecuaria durante el último decenio en América Latina expresan en ciertos casos un ahondamiento en la disparidad relativa de productividades sectoriales.^{36/}

En el análisis de la redistribución poblacional, el fenómeno más significativo por sus características expulsivas de población, corresponde claramente a la eliminación de estas formas sociales y culturales regresivas, y a la redistribución del poder implícita en estos movimientos que, claramente, avanzan hacia una mayor homogeneización estructural entendida en sentido amplio.

Esta mutación fundamental, sin embargo, puede ir acompañada por una concentrada distribución del progreso técnico en el polo moderno del aparato productivo, esto es por una acentuación de la heterogeneidad estructural en su sentido más estrictamente tecnológico.

Desde luego ambas propensiones estructurales tienden a favorecer la redistribución espacial de la población.

Sin embargo, la concentración del progreso técnico, por constituir el núcleo fundamental de la heterogeneidad interna del sistema económico merece ser considerada en primer término.

^{36/} Nótese bien que este ahondamiento en la disparidad relativa de productividades laborales es compatible con un crecimiento absoluto en la capacidad productiva del trabajo en áreas rurales. Dicho crecimiento se concentra fundamentalmente en los fundos de escala multifamiliar.

Esta despereja asignación del progreso técnico se expresa de múltiples formas. Una de ellas, particularmente elocuente, es el fuerte desnivel en materia de productividades laborales que puede ser captado en estado "puro" (estratificando en base a este criterio las diferentes actividades productivas) o a través de criterios clasificatorios más convencionales.

De todos estos diferentes puntos de vista, asume particular relevancia para nuestros fines, la perspectiva espacial.

El tema puede abordarse a un nivel puramente descriptivo en que se constatan las disparidades mencionadas tanto en sus contrastes sincrónicos como en sus tendencias diacrónicas. O puede profundizarse a un nivel interpretativo buscando explicar las causas que determinan esas disparidades.^{37/}

En el caso de América Latina, las disparidades interregionales de productividad e ingresos, distan mucho de constituir un desajuste marginal entre espacios económicos predominantemente homogéneos. Por el contrario, ellas constituyen una expresión distributiva de la heterogeneidad precitada. A diferencia de lo que postulan los modelos aplicables a la situación de los países centrales, el enfoque interpretativo que subyace a las formas contemporáneas de heterogeneidad estructural en los países latinoamericanos dice relación con la emergencia de centros internos de desarrollo que establecen determinado tipo de relaciones económicas con su periferia interna.^{38/}

De la naturaleza misma de estas relaciones (aspecto que no es posible profundizar aquí) puede, en ciertos casos, emerger una tendencia a reproducir aún más acentuadamente las condiciones preexistentes de este relacionamiento "central-periférico" y de la heterogeneidad estructural que va cristalizando a consecuencia de dicha dinámica.

^{37/} Un trabajo pionero en esta indagación corresponde a Pinto, Aníbal en, Concentración del Progreso Técnico y de sus frutos en el Desarrollo Latinoamericano. Trimestre Económico N° 125.

^{38/} Al respecto observa Pinto, Aníbal: "no es difícil encontrar algunos casos y situaciones en que se discierne una suerte de explotación de la "periferia interna" por parte de su "centro" (o sector moderno) que podría haber tenido lugar por medio de alguno o todos estos mecanismos principales:

(continúa en página siguiente)

3.3. La concentración del progreso técnico y sus proyecciones espaciales.

Si nos encuadramos en este marco explicativo debe resultar evidente que, desde una perspectiva espacial los "centros" del sistema se confunden para todos los fines prácticos con las grandes metrópolis de América Latina. En efecto, decíamos anteriormente que el proceso de industrialización constituye la expresión más elocuente de la acelerada complejización y diversificación de las formas productivas que caracteriza los centros desarrollados y que es precisamente en las grandes ciudades, las metrópolis y las áreas metropolitanas donde se aprecian en su conjunto, y plenamente, los rasgos esenciales que caracterizan al proceso de desarrollo.

La industria manufacturera, por su parte constituye "el corazón" de dicha diversificación productiva, tanto por el dinamismo que insufla a las otras actividades complementarias (demanda de materias primas, servicios básicos, comercio, finanzas, etc.) como por la orientación que imprime al proceso de desarrollo (composición de la oferta).

En América Latina, la localización metropolitana de la industria manufacturera, ratifica enfáticamente las aseveraciones precedentes y contribuye a abonar la hipótesis sostenida en el apartado anterior. A saber, que el crecimiento de ciertas ciudades, fue una condición para la industrialización cuando alcanzaron una dimensión suficiente de mercado. Puesto que el crecimiento

(viene de la página anterior)

- a) La relación de precios de intercambio, que reproduciría el fenómeno verificado a nivel internacional, esto es, que el "centro" interno no distribuye o comparte con la periferia (en el intercambio de bienes primarios por manufacturados, principalmente) las ganancias derivadas de su creciente productividad.
- b) La discriminación cambiaria, en la medida que exportaciones originadas en la periferia le fueron pagadas en divisas sobrevaluadas, las mismas que se entregaron subvaluadas a los importadores del "centro".
- c) La transferencia de excedentes financieros creados en la periferia hacia las actividades del "centro" (similares a la fuga de capitales desde la periferia a "centros" externos).
- d) La posible desproporción en el reparto de las inversiones públicas en beneficio del sector moderno, especialmente en los grandes centros urbanos.

"Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina" extraído de Inflación Raíces Estructurales (Ensayos de Aníbal Pinto). Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 115-116.

urbano tiende a asumir modalidades concentradas, otro tanto sucede con la localización de la industria manufacturera. Recíprocamente, en aquellos países latinoamericanos, donde la concentración urbana es menor, también lo es la concentración espacial del proceso de industrialización.^{39/}

Cabe comentar al respecto algunas cifras (ver cuadro 2).

En Argentina en 1963, el área metropolitana cuyo núcleo central es la Capital Federal albergaba casi 7 millones de habitantes y concentraba aproximadamente un 70,9 por ciento del valor agregado por la industria manufacturera y un 65 por ciento del personal ocupado. Otro 15 por ciento del valor agregado y 17 por ciento del empleo manufacturero corresponden a las provincias de Santa Fe y Córdoba donde se asientan dos grandes ciudades (Rosario y Córdoba respectivamente).

En Brasil, datos referidos a 1969, indican que la concentración del valor agregado manufacturero en el Estado de Sao Paulo bordea el 60 por ciento del total y absorbe la mitad del personal ocupado. Otro 15 por ciento, aproximadamente, se localiza en Guanabara y Rio de Janeiro, situación perfectamente explicable si tomamos en consideración que las aglomeraciones urbanas de Sao Paulo y Rio de Janeiro totalizan aproximadamente ocho y siete millones de habitantes respectivamente.

Chile constituye otro ejemplo, tanto de concentración urbana como de concentración espacial del proceso de industrialización. Efectivamente en 1967, la mitad del valor agregado manufacturero se generaba en Santiago que, con dos millones y medio de habitantes, era la principal metrópoli del país. Estos ejemplos de extrema concentración se reproducen en Perú, Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, etc. (véase nuevamente cuadro 2).

^{39/} Desde luego postular (para el caso particular de América Latina) la prioridad de la urbanización sobre la industrialización, no excluye la presencia de un proceso de retroalimentación según el cual, en instancias posteriores, el crecimiento industrial favorece el crecimiento de las ciudades que son su sede.

Cuadro 2

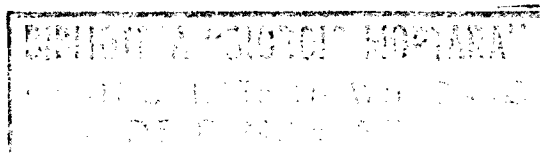
COMPARACION INTERCENSAL DE LA LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

(porcentaje del total del país)

	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado	Indice valor agre- gado por persona ocupada (promedio del país = 100.0)
<u>Argentina</u>	<u>1954</u>		<u>1963</u>		
Capital Federal	34.5	38.7	26.0	27.3	99 a/
Buenos Aires	34.2	37.2	39.9	43.6	110 a/
Santa Fé	9.4	7.4	9.8	9.4	101 a/
Córdoba	-	3.9	8.0	6.5	80 a/
Mendoza	-	-	3.7	3.2	94 a/
Resto del país	21.9	12.8	12.6	10.0	75 a/
<u>Brasil</u>	<u>1960</u>		<u>1969</u>		
Guanabara	10.1	10.4	9.7	10.1	104
Rio de Janeiro	6.1	7.2	6.0	6.7	112
Sao Paulo	47.2	55.5	50.0	57.9	116
Minas Gerais	7.5	5.8	6.8	6.1	89
Rio Grande do Sul	7.4	7.0	7.7	6.0	78
Panamá	3.9	3.2	3.5	3.1	89
Resto del país	17.8	10.9	16.3	10.1	62
<u>México</u>	<u>1960</u>		<u>1965</u>		
Distrito Federal	-	37.0 a/	35.5	38.9	110
Estado de México	-	12.0 a/	12.6	16.1	127
Nueva León	-	11.0 a/	7.2	10.4	144
Veracruz	-	-	4.6	4.7	101
Jalisco	-	-	5.5	4.5	82
Resto del país	-	40.0 a/	30.6	25.4	83
<u>Colombia</u>			<u>1967</u>		
Bogotá D.E.			24.1	21.4	88
Cundinamarca			4.7	4.5	95
Antioquia			25.8	23.7	92
Valle del Cauca			17.6	20.3	116
Atlántica			9.3	8.3	89
Santander			4.2	5.5	132
Resto del país			14.3	16.3	114
<u>Chile</u>	<u>1957</u>		<u>1967 d/</u>		
Santiago	60.0	-	58.4	49.6	85
Valparaíso	10.5 b/	-	9.0	11.1	123
Concepción	12.8 c/	-	9.8	8.1	82
Antofagasta	-	-	2.0	7.5	383
O'Higgins	-	-	1.5	5.9	397
Tarapacá	1.1	-	2.6	5.1	196
Resto del país	15.6	-	16.7	12.7	76

Cuadro 2 (continuación)

	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado	Indice valor agre- gado por persona ocupada (promedio del país = 100.0)
<u>Perú</u>	<u>1963</u>		<u>1968 a/</u>		
Lima	59.8	47.2	62.6	52.9	79
Callao	10.4	15.7	9.4	14.0	166
Junín	4.9	4.9	3.0	7.1	281
Piura	1.8	3.4	2.3	5.4	238
Ancash	5.2	4.8	3.2	4.7	147
La Libertad	2.9	5.3	3.5	4.4	105
Moquegua	9.2	9.0	0.3	0.3	172
Resto del país	5.8	9.7	15.7	11.2	71
<u>Venezuela</u>	<u>1963</u>				
Falcón	3.3	22.7 a/			692 a/
Depto. Libertador	29.2	22.2 a/			76 a/
Miranda	17.4	14.7 a/			84 a/
Carabobo	9.7	11.5 a/			119 a/
Aragua	8.5	7.9 a/			93 a/
Zulia	7.7	7.2 a/			93 a/
Resto del país	24.2	13.8 a/			57 a/
<u>Bolivia</u>	<u>1964</u>		<u>1968</u>		
La Paz	62.8	49.8 a/	46.6	56.7 a/	122 a/
Oruro	7.2	22.2 a/	4.1	5.5 a/	132 a/
Santa Cruz	11.4	17.1 a/	25.6	20.5 a/	80 a/
Cochabamba	12.8	8.5 a/	10.7	12.2 a/	114 a/
Resto del país	5.8	2.4 a/	13.0	5.1 a/	39 a/
<u>Ecuador</u>	<u>1965</u>		<u>1969</u>		
Guayas	38.8	56.6	38.2	54.5	143
Pichincha	34.1	26.3	37.7	29.6	79
Resto del país	27.1	17.1	24.1	15.9	66
<u>Paraguay</u>	<u>1963</u>				
Asunción	35.4	48.2			136
Central	17.9	19.7			110
Guairá	6.2	7.3			117
Neembucú	2.8	6.3			227
Boquerón	3.7	5.0			135
Resto del país	34.0	13.5			40
<u>Costa Rica</u>	<u>1964</u>				
San José	58.2	65.4			112
Alajuela	14.5	10.5			72
Cartago	9.5	8.6			91
Resto del país	17.8	15.5			87



Cuadro 2 (continuación)

	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado	Indice valor agre- gado por persona ocupada (promedio del país = 100.0)
<u>Honduras</u>	<u>1962</u>		<u>1966</u>		
Cortés	28.8	44.1	36.9	57.7	156
Fco. Morazán	35.7	33.6	38.9	23.1	59
Atlántida	8.7	10.6	7.7	5.6	73
Resto del país	26.8	11.7	16.5	13.6	82
<u>Panamá</u>	<u>1961</u>		<u>1969 d/</u>		
Panamá	72.9	70.8	73.5	70.5	96
Coclé	8.4	13.0	6.1	11.8	191
Colón	4.7	7.2	7.5	10.0	132
Resto del país	14.0	9.0	12.9	7.7	59

Fuentes: Brasil 1960: Censo industrial; 1969: Produção Industrial 1969, Fundação IBGE.

Colombia: U. Nac. de Colombia - CID Industria manufacturera fabril.

Perú: 1963, Primer censo nacional económico, 1968: Estadística Industrial 1970, Ministerio de Industria y Comercio.

Venezuela: 1963, III Censo económico.

Bolivia: 1964 Anuario Industrial 1968, Estadísticas Industriales, 1966 a 1968. INE.

Ecuador: 1969, Encuesta de Manufactura y Minería 1969, INE.

Paraguay: Censos económicos 1963.

Honduras: 1962 Investigación a la Industria Manufacturera, Banco Central, Consejo Nacional de Economía y Dirección General de Estadísticas y Censos.

Los demás países y años: censos industriales.

a/ Calculado a base de valores brutos de la producción.

b/ Incluye las provincias de Valparaíso y Aconcagua.

c/ Incluye las provincias de Concepción, Ñuble, Arauco, Bio-Bio y Malleco.

d/ Establecimientos con 5 o más personas ocupadas.

Nota: Esta tabulación fue preparada en la CEPAL, con motivo de los trabajos preparatorios del documento: América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional.

Desde luego no se postula aquí una relación funcional estricta ni mucho menos una proporcionalidad entre la magnitud de población urbana albergada por las metrópolis principales y la magnitud del producto manufacturero.^{40/} Solamente se pone de relieve la estrecha asociación entre ambos fenómenos (véase cuadro 3).

En otros casos, cuando estos polos urbanos de desarrollo, están más diversificados, otro tanto sucede con la localización urbana. Colombia constituye un buen ejemplo de esta posibilidad. En efecto las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali han participado de forma muy "proporcionada" en dicho proceso.

Esta particular concentración del progreso técnico en áreas urbanas debe proyectarse a la distribución de sus frutos entre estos centros metropolitanos y la periferia nacional.

En efecto, desde una perspectiva espacial las discontinuidades distributivas más abruptas se verifican entre estas metrópolis y el resto del país, y no entre regiones, provincias u otros espacios económicos territorialmente más dilatados.

Al respecto, resultan bastante elocuentes las comprobaciones que emanan de un estudio de la CEPAL que, en vista de su importancia para nuestra argumentación, transcribiremos textualmente. Refiriéndose a la concentración metropolitana de las actividades económicas estratégicas, el estudio observa:

"Ello se traduce en discontinuidades o desniveles en el desarrollo socio-económico de distintas áreas de la misma región y la desigualdad de ingreso que se deriva de esa situación resulta a veces tan grande o mayor que la registrada entre regiones distintas. De tal modo, si se consideran zonas contiguas al área metropolitana y comprendidas generalmente en la misma región, se advierte que el ingreso por habitante en el Distrito Federal de México equivalía en 1965 a 2.6 veces el correspondiente al Estado de México y a un poco más de 10 veces el ingreso medio en Tlaxcala. Esa última relación era entre 3 y 4 veces superior a la existente entre las regiones económicamente más opuestas del país.

^{40/} Así por ejemplo el volumen demográfico de Rio de Janeiro no es muy inferior al de Sao Paulo, pero si lo es la magnitud respectiva de sus productos manufactureros.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: POBLACION DE LA CIUDAD CAPITAL, PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA POBLACION TOTAL Y EN LA URBANA Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD Y EL PAIS EN ULTIMO PERIODO INTERCENSAL a/

Ciudad Cap.	País	Año del censo	Población (en miles)	Porcentaje de la		Tasa de Crecim. último período intercensal (porcentaje)	
				Poblac. total	Poblac. urbana	Capital	País
Buenos Aires	Argentina	1960	6 763	33,8	58,8	2,9	1,7
México	México	1960	4 666	13,4	26,4	4,9	3,0
Rio de Janeiro <u>b/</u>	Brasil	1960	3 233	4,5	16,2	4,3	3,0
Santiago	Chile	1960	1 907	25,9	47,3	4,2	2,5
La Habana	Cuba	1960	1 460	21,8	-	2,7	-
Lima	Perú	1961	1 436	14,5	50,2	4,9	2,4
Caracas	Venezuela	1961	1 333	17,7	37,6	6,8	3,9
Bogotá	Colombia	1964	1 679	-	-	6,8	-
Montevideo	Uruguay	1963	1 173	45,9	-	-	-
Quito	Ecuador	1962	511	11,2	41,4	5,2	3,1
San Juan	Puerto Rico	1960	432	18,4	65,6	1,9	0,6
Santo Domingo	Rep. Dominic.	1960	367	12,2	65,1	7,3	3,4
San José	Costa Rica	1963	318	24,0	100,0	4,6	3,8
Asunción	Paraguay	1962	305	16,8	-	3,3	2,6
Panamá	Panamá	1960	273	25,4	76,7	5,2	2,9
San Salvador	El Salvador	1961	256	10,2	57,6	4,3	2,8
Managua	Nicaragua	1963	226	15,3	66,3	5,4	3,3
Tegucigalpa	Honduras	1961	134	7,1	61,5	5,9	2,8

Fuentes: Durand, John D. y Peláez, César, op.cit.

Miró, Carmen A. "The Population of Latin America", Demography, vol. 1, N° 1, 1964. Las cifras de La Habana fueron obtenidas de "Datos Estadísticos sobre las principales características de la población de Cuba", Junta Central de Planificación. Dirección General de Estadística, La Habana, mayo, 1965.

a/ Excluye Guatemala, cuyos resultados censales de 1964 se desconocen, y Bolivia y Haití que no han levantado censos desde 1950. Los datos se refieren en general al área metropolitana de la ciudad.

b/ Se incluye por haber sido hasta hace poco la capital del país.

Extraído de: Miró, Carmen A., op.cit., p.23

Por su parte, en Brasil, el ingreso por habitante en la ciudad de Rio de Janeiro equivalía a cerca de 3 veces el promedio del Estado del mismo nombre y esa diferencia era similar a la registrada entre la región de mayor ingreso (Sur) y la más pobre (Nordeste).

En el caso de México, el índice del producto por habitante de la región Norte fue en 1965 un poco superior al promedio nacional; pero caería significativamente por debajo de éste (sólo llegaría al 83 por ciento), si se excluyera el Estado de Nueva León, cuyo producto por habitante triplica el promedio del resto de la región. De modo análogo, en el caso del Brasil, las diferencias entre los ingresos medios prácticamente desaparecerían, si se excluyera de la comparación entre áreas pobres y ricas, el triángulo formado por los tres centros industriales de Belo Horizonte, Guanabara y Sao Paulo. En particular, si se eliminara la influencia de esas dos últimas áreas urbanas, el ingreso medio del país que duplicaba el promedio del Nordeste, lo superaría en sólo un tercio. Asimismo, si se excluyera el Estado de Sao Paulo, el ingreso medio de la región Sur que equivale a tres veces el del Nordeste, quedaría bastante próximo a éste.

De lo expuesto, se desprende que los efectos de la metropolización sobre la distribución territorial del ingreso son en América Latina bastante diferentes de los que se producen en los países desarrollados. En esos últimos, la región constituye una unidad relativamente homogénea,^{41/} y las diferencias entre regiones distintas (aunque mucho menores que en América Latina) son generalmente mayores que las existentes entre las áreas que integran una misma región".^{42/}

^{41/} En los Estados Unidos, por ejemplo, las mayores diferencias de ingreso entre regiones (lejano oeste y sudeste) alcanzaban en 1960 a un 63 por ciento y eran significativamente más elevadas que las más altas registradas entre áreas de una misma región (Florida y Mississippi en la región sudeste). United States Department of Commerce, Survey of Current Business, abril, 1969, vol. 49, N° 4.

^{42/} Estudio Económico de América Latina. Año 1971. CEPAL-ONU, pp.21-22.

3.4. Cambio estructural y migraciones

Con base en los antecedentes expuestos, se pretende profundizar en la naturaleza de los mecanismos que afectan la redistribución poblacional orientándola en general hacia los centros urbanos y en particular hacia las metrópolis.

En lo que atañe a las posibilidades económicas de permanecer localizado o relocarse por parte de aquellos que viven de su trabajo personal, las transformaciones en la estructura del empleo por ramas de actividad económica, naturalmente guardan correspondencia con el tipo de redistribución espacial verificada. Durante el último decenio y en términos globales para América Latina, el crecimiento de la población ocupada fue de 2,6 por ciento al año. Sin embargo, la población ocupada en la agricultura, sólo creció en 0,9 por ciento, la ocupada en la industria y los servicios básicos lo hizo en 3,8 por ciento y la absorbida por los otros servicios alcanzó un crecimiento de 4,1 por ciento.^{43/} En términos porcentuales esto significa que, del incremento total de población ocupada verificado en el decenio, solamente un 13,8 por ciento correspondió a actividades agrícolas. Del resto un significativo 35 por ciento fue hacia la industria y los servicios básicos y el restante 51 por ciento al comercio y otros servicios.

Parte mayoritaria de la población involucrada en estos dos últimos rubros adquirió, entonces, al menos una mínima posibilidad económica de relocarse hacia áreas urbanas en donde este tipo de actividades es predominante. Aquí interesa considerar, los factores causales que determinan estos cambios estructurales en las posibilidades jurídicas y económicas de permanecer localizado o relocarse y aquellos que afectan la voluntad de hacerlo.

En áreas rurales se verifican transformaciones que terminan expulsando o absorbiendo cantidades cada vez más exiguas de fuerza de trabajo agrícola.

Haciendo abstracción de las reformas agrarias como políticas deliberadamente orientadas a transformar las estructuras sociales rurales, dicha disminución del empleo rural parece fundarse básicamente en dos mecanismos esenciales.

^{43/} América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional. E/CN.12/947/Add2/Rev.1.

En primer lugar cabe referirse a la tecnificación de las actividades agropecuarias implementada especialmente en las unidades agrícolas de gran escala, donde se genera una creciente prescindencia relativa de fuerza laboral en tareas estacionales de siembra y cosecha y, en otras labores que admiten, así, la disminución de los planteles permanentes.

En segundo lugar hay que considerar la cada vez más rápida modificación en la naturaleza de las relaciones rurales de trabajo (el endeudamiento del peonaje por ejemplo) que afectaban la propia capacidad jurídica de relocalizarse. Contemporáneamente, la prevalencia creciente de remuneraciones en moneda y la consecuente eliminación de las gratificaciones en especie, someten al campesino a los perniciosos efectos de la inflación y, simultáneamente, lo inducen en el circuito de las relaciones mercantiles de intercambio incrementando por todas estas vías su movilidad geográfica potencial.^{44/}

Resulta innecesario recalcar la influencia de estas transformaciones sobre la estructura de clases y la estratificación social.

En áreas rurales las transformaciones precedentemente comentadas, modifican la naturaleza de los roles ocupacionales en la actividad agraria; exigen nuevas calificaciones laborales; transforman la capacidad negociadora y los niveles de organización del campesinado; y, a través de su misma práctica cotidiana de vida, modifican la conciencia que éste posee de su propia posición social.^{45/}

De manera general las posibilidades económicas de permanecer localizado, sólo se hacen comprensibles cuando introducimos en nuestro análisis el nivel de la estructura de clases y la estratificación social.

^{44/} Desde luego, la alta fecundidad rural es un factor demográfico que también puede analizarse a la luz del fenómeno de la heterogeneidad estructural, especialmente en materia de pautas culturales. Al incrementar la oferta de trabajadores agrícolas, agudizando los fenómenos del desempleo y el sub-empleo, este factor también estimula la predisposición a migrar.

^{45/} En torno a este tipo de transformaciones y para el caso de Chile, véase de Urzúa, Raúl, La demanda campesina (Ediciones Nueva Universidad, Universidad de Chile), 1969.

Así por ejemplo, el progreso técnico agrícola puede generar una prescindencia de trabajadores rurales que, consecuentemente, pierden las posibilidades económicas y jurídicas de seguir residiendo en los predios afectados. Pero si se trata de un cambio profundo en los regímenes de propiedad, la repercusión a nivel de las clases puede ser hipotéticamente la contraria, reteniendo una cantidad mayor de fuerza laboral y expulsando propietarios expropiados o administradores rurales probablemente hacia áreas urbanas. Estos ejemplos podrían reproducirse con el objeto de ilustrar la vinculación que suele registrarse entre los procesos de movilidad social y los de movilidad espacial.

De todos modos, en áreas rurales y desde el punto de vista de la estructura de clases, las corrientes migratorias más significativas por su volumen y por las transformaciones sociales que promueven, corresponden a la fuerza de trabajo. En estos grupos, los cambios ya comentados en las relaciones laborales, generan una inserción más sólida en los circuitos mercantiles nacionales a través de estos "puestos de avanzada" constituidos por ciertos nucleamientos rurales (entre 2 000 y 20 000 habitantes) y las ciudades muy pequeñas.

Esta mayor capacidad económica para movilizarse hacia dichas aglomeraciones rurales y ciudades muy pequeñas, tiende a producir modificaciones veloces y profundas en la voluntad de relocalizarse, merced a la difusión creciente de mensajes emitidos desde las metrópolis a través de los medios de comunicación masiva. Se generan, consecuentemente, significativas modificaciones tanto en los niveles de información, como en los sistemas de valores, actitudes y motivaciones imperantes en las ciudades muy pequeñas y las aglomeraciones rurales.

Es precisamente a nivel de estas comunidades que son el punto de enlace entre lo rural y las distintas gradaciones de lo urbano, donde, probablemente (y ésta es una hipótesis) se gestan las decisiones migratorias más firmes hacia las metrópolis y las ciudades grandes y medianas.

En este sentido, la gran difusión de los medios de comunicación masiva,^{46/} constituye un hecho de profunda significación económica y debe ser, en primer lugar, estudiado a este nivel: el de las modalidades y alcances de la producción,

^{46/} Es probable que la información y asistencia personal que los migrantes ya relocalizados prestan a los migrantes potenciales, presente una importancia decisiva en cuanto a la decisión misma de migrar y a la orientación del movimiento. Pero estas situaciones no son directamente controlables con fines de política.

distribución y consumo de los mensajes emitidos por los medios de comunicación masiva. Al respecto hay dos factores de interés a considerar. En primer lugar la influencia de los intereses privados en cuanto al contenido de los mensajes que se difunden (publicidad, arte "popular", etc.). En segundo lugar la localización metropolitana de los medios de producción de la información (empresas periodísticas, emisoras de radio y televisión, etc.) lo que supone una fuerte gravitación de los acontecimientos ubicados en esas metrópolis dentro del total de mensajes transmitidos.

El comportamiento de estos mecanismos modeladores de la conciencia social tiene que ver obviamente con la estructura de poder (tanto económico como político) y resulta particularmente afectado por la capacidad fiscalizadora de los mensajes por parte del Estado.

La difusión masiva de la información tiene una base económica, pero sus efectos se verifican fundamentalmente a nivel de la conciencia social, por lo que se hace necesario practicar estudios en torno a los efectos socio culturales de estos mensajes sobre la población receptora.

Podría anticiparse que dichos efectos estarán fuertemente influenciados por el nivel educativo 47/ y los sistemas de valores, actitudes y motivaciones de los diferentes grupos afectados.

A través de esta mediación básica dada por el tipo de información que se posee, las posibilidades económicas de relocalizarse en áreas de destino dependen fundamentalmente de cambios en la estructura económica, que afectarán diferenciadamente la población relocalizada según cual sea su posición en la estructura social.

En general, para aquellos que subsisten merced a su trabajo personal, sus posibilidades de relocalización dependerán de la generación de nuevas oportunidades laborales. Este factor depende de las decisiones sociales en materia de asignación de recursos.

47/ Ver de Lira, Luis Felipe, Educación y migraciones hacia las áreas urbanas de América Latina: Revisión de algunos estudios. Borrador para discusión interna - PISPAL - 1973.

Entramos aquí al hecho básico ya mencionado de la concentrada localización de las inversiones en América Latina que, contemporáneamente, responde a un movimiento de causación circular. Las áreas metropolitanas son grandes mercados capaces, además, de generar economías externas y de escala; razón por la cual, las inversiones de mayor productividad y magnitud se localizan allí. Esto genera nuevas oportunidades de trabajo que otorgan posibilidades económicas para relocalizarse a nuevos grupos humanos, acrecentando por esta vía el tamaño de dichas aglomeraciones.

Si bien es cierto que la capacidad de atracción de las grandes metrópolis no depende de la cantidad efectiva de empleos que en ella se ofrecen, sino más bien de los flujos de información allí originados; también podría argüirse que la alta capacidad adquisitiva de los grupos ubicados en la cúspide de la pirámide de ingresos, permite crear ocupaciones en la esfera de los servicios personales y de la intermediación al menudeo. A pesar de la ínfima productividad de muchas de estas actividades que son refugio de desempleados, ellas contribuyen a crear una mínima posibilidad económica para permanecer localizado, aún bajo condiciones precarias, a la espera de mejores perspectivas.

De acuerdo con informaciones recientes, la proliferación de este tipo de actividades, de naturaleza prescindible ha sido menor que la esperada, ya que la capacidad de absorción laboral en los estratos medios y altos parece haber superado ampliamente las expectativas.

Al respecto, informa un estudio reciente 48/: "En suma, el factor más importante entre los que han contribuido a elevar la magnitud relativa de los estratos ocupacionales urbanos medios y altos parece haber sido el papel especial asumido por el Estado, al captar una proporción considerable de recursos del sistema económico -o de créditos extranjeros- y aplicarlos a la creación de empleo para profesionales, técnicos y diversos trabajadores no manuales. El proceso ha funcionado con menos tropiezos en presencia de actividades económicas que concentran una alta productividad y de las cuales se puede extraer un excedente sin afectar la producción. Este proceso, y la consiguiente expansión de los servicios sociales públicos, ha sido una válvula de escape bastante efectiva para las presiones

48/ CEPAL. Estudio Económico de América Latina 1973. Tercera Parte: El cambio social en América Latina a comienzos de los años setenta. (Versión mimeografiada). E/CN.12/974/Add.3.

y el descontento vinculados a la urbanización, y ha estimulado también el desarrollo de las industrias productoras de bienes de consumo y las actividades privadas en las zonas urbanas, al ampliar la demanda de los consumidores.^{49/}

El último de los factores a considerar dice relación con aquellas disposiciones del poder político que afectan las posibilidades jurídicas de relocalizarse, y adquieren particular relevancia en el caso de las migraciones internacionales.^{50/}

Las migraciones internacionales entre países fronterizos suelen desafiar estas restricciones legales, generando un flujo de fuerza laboral "indocumentada", esto es, carente de la posibilidad jurídica para relocalizarse y vulnerable, por lo tanto, en su posición negociadora frente a eventuales empleadores.

En el Cono Sur, el ejemplo más relevante de este fenómeno corresponde a la Argentina, receptora de flujos migratorios que bajan desde Bolivia y Paraguay por el norte y llegan desde Chile por el suroeste.

No será difícil encontrar otros ejemplos del fenómeno tanto en el norte de Sud América, como en Centro América y el Caribe. En todos estos casos las migraciones avanzan desde áreas deprimidas hacia otras (rurales y urbanas) de mayor desarrollo relativo.

Haciendo abstracción de las restricciones legales que afectan el desplazamiento internacional, estas migraciones, cuando están referidas a fuerza laboral no calificada, parecen responder a factores causales similares a los enunciados en el caso de las migraciones internas.

49/ CEPAL, op.cit. p.680.

50/ Véase de Elizaga, Juan Carlos, Población y Migraciones: América Latina y el Caribe, Serie A, N° 96, Santiago de Chile, septiembre, 1969. También de Morales, Julio, Panorama de la migración internacional entre países latinoamericanos, Serie A, N° 121, enero, 1974, Santiago de Chile.

II. LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

1. Poder, estructuras sociales y objetivos de la acción política

A diferencia de lo que acontece con el estudio de ciertas áreas instrumentales que se analizan en el apartado siguiente, resulta difícil, a este nivel de generalidad, practicar una enunciación de los objetivos que deben orientar una política de redistribución espacial de la población para América Latina. Tal cometido excede las posibilidades de este ensayo, pues exigiría tomar en consideración una multiplicidad de aspectos demográficos económicos y sociopolíticos que difieren considerablemente para distintos países de la región. De todos modos la exposición de las áreas instrumentales básicas involucra, implícitamente, el planteamiento de ciertos objetivos generales en esta materia. Cabe, sin embargo, verter algunas reflexiones en torno a las condiciones que debe reunir la formulación de objetivos viables.

En esencia, plantear objetivos es proponer instancias ideales, en el doble sentido de que son deseables y a la vez constituyen un conjunto de ideas, de proyectos que, eventualmente y a través de la acción política, pueden asumir concreción material.

A un alto nivel de generalidad cabe la enunciación de ciertos objetivos fundamentales, legitimados en los grandes foros internacionales y consagrados en declaraciones universalmente aceptadas.

En particular para los países subdesarrollados, la defensa de derechos humanos fundamentales y la búsqueda del desarrollo como un proceso destinado a sustentar mejores y más equitativas condiciones materiales e intelectuales de vida, constituyen orientaciones básicas en esta materia que, de alguna manera, deberían asumir expresión espacial a nivel de las localizaciones humanas.

Desde luego el consenso unánime se debilita y condiciona notablemente a medida que se van individualizando situaciones y grupos sociales específicos, con el objeto de concretar las metas y acciones más adecuadas a los fines propuestos. Esta especificación suele generar una pugna de voluntades e intereses contrapuestos, cuya dilucidación es, básicamente, un fenómeno de poder.

Cuando van dirigidas a comunidades políticas concretas, las recomendaciones de las agencias y programas destinados al diagnóstico a nivel regional, deben tomar en consideración las estrategias de desarrollo y las situaciones de poder en que ellas se fundan.

Solamente en ese marco pueden especificarse los fines más genéricos del desarrollo y la equidad social, de modo tal que sean algo más que una expresión de buenos deseos por parte de los organismos de diagnóstico y asesoría a nivel regional.

También en América Latina 51/ el proceso de formulación y ejecución de políticas es parte constitutiva de las vicisitudes experimentadas por la estructura de poder en cada comunidad políticamente independiente.

De acuerdo con conceptualizaciones más o menos clásicas, "poder es la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria, inclusive contra la oposición de los demás miembros".52/

El análisis de esta pugna de voluntades y de su desenlace no puede practicarse en el vacío. Por el contrario, es necesario partir reconociendo el condicionamiento estructural de las posiciones de poder. Dichas posiciones implican el control de determinados recursos de poder. La existencia misma de estas posiciones sociales está histórica y estructuralmente determinada y otro tanto sucede con los recursos de poder que les corresponden.

Este condicionamiento afecta no sólo a "dominados" sino también a "dominadores" delimitando sus respectivos radios de maniobra.

En efecto, la naturaleza de las acciones que estos últimos puedan efectivamente implementar dependerá de los distintos modos de estructuración económica y, en particular, del progreso técnico alcanzado y de los regímenes de propiedad, trabajo e intercambio prevalecientes; de la estructura de clases y sistemas de estratificación social en áreas rurales y urbanas; del sistema de valores

51/ Véase de Graciarena, Jorge, Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina. Paidós, Buenos Aires, 1967.

52/ Véase de Weber, Max, Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

actitudes y motivaciones a través del cual los distintos segmentos sociales racionalizan o cuestionan sus respectivas posiciones objetivas; y de la estructura de poder político a través de la cual los conflictos y consensos interiores del sistema toman la forma de acciones políticas concretas.^{53/}

Estas observaciones globales apuntan al menos como expresión de deseos a "superar el análisis de las fuerzas sociales operando fuera de un contexto estructural, así como la visión de una estructura que se transforma de manera mecánica".^{54/}

En consecuencia, las modalidades particulares asumidas por las formas económica y política del poder ^{55/} sólo se hacen comprensibles en contextos histórica y estructuralmente determinados.

En un intento por vincular estas consideraciones generales con el fenómeno de la redistribución espacial de la población, postularemos aquí que las formas política y económica del poder afectan respectivamente las posibilidades jurídicas y económicas de localización humana.

Desde luego la posibilidad económica de localizarse y relocalizarse, presupone y engloba la posibilidad técnica de hacerlo y además, está jurídicamente regulada, por lo que discurre en el interior de ciertos marcos institucionales específicos. Por lo tanto cuando hablamos de posibilidades económicas, partimos asumiendo que no existen limitaciones técnicas o jurídicas a dicho desplazamiento.

En el interior de sociedades nacionales específicas y bajo modos más o menos puros de estructuración económica capitalista, la forma económica del poder alcanza su máxima expresión y la posibilidad económica de permanecer localizado o relocalizarse constituye la principal influencia que, aún contra la voluntad de los afectados, influye sobre los desplazamientos humanos.

^{53/} Véase de Urzúa, Raúl, La investigación en ciencias sociales y las políticas de población: sugerencias para la programación de las actividades de PISPAL, p. 36.

^{54/} Véase de Urzúa, Raúl, op.cit., p.30.

^{55/} Estas formas tienden, en lo principal, a corresponderse con las dos formas típicas de la dominación a que alude Weber, Max: "Por una parte la dominación mediante una constelación de intereses (especialmente mediante situaciones de monopolio); por otra, mediante la autoridad (poder de mando y deber de obediencia). El tipo más puro de la primera forma es el dominio monopolizador de un mercado; el tipo más puro de la segunda forma es el poder ejercido por el padre de familia, por el funcionario o por el príncipe". Weber, Max, op.cit. p.696.

En el caso de los que subsisten gracias a su trabajo personal, la posibilidad económica de localizarse depende de las posibilidades de trabajo ofrecidas en cada lugar. Las decisiones privadas en materia de asignación de recursos pasan a jugar, aquí, un rol fundamental. En este caso no existen compulsiones o prohibiciones explícitas en materia de localización, salvo las derivadas de los regímenes de propiedad territorial.

Por su parte los regímenes de planificación centralizada en sus expresiones más típicas exigen concentrar los instrumentos del poder político y económico en manos del Estado. El monopolio estatal de los medios de producción permite controlar el comportamiento de los mercados cuya capacidad para asignar recursos humanos y materiales queda subordinada a decisiones de corte político administrativo. En este caso las posibilidades jurídicas de desplazamiento al interior de sociedades nacionales pueden quedar directamente afectadas mediante normas que emanan de los centros de poder político.

Entre el capitalismo "stricto sensu" y los regímenes de planificación centralizada como tipos polares puros, existe una amplia gama de casos intermedios en donde varía la gravitación de las formas política y económica del poder y, consecuentemente, su proyección sobre las posibilidades de localización humana.

Las agencias internacionales orientadas al diagnóstico y asesoramiento regional en América Latina, deben considerar estos ordenamientos sociales alternativos como un atributo soberano de cada comunidad política.

Cualquier tarea eventual de diagnóstico y asesoría debe partir de este reconocimiento básico en que se encuadra la pertinencia y eficacia de las metas y medios utilizables para alcanzar los objetivos generales del desarrollo y la equidad social.

2. Las áreas instrumentales básicas y sus precondiciones institucionales:

La política de asignación de recursos

Se observaba en el punto anterior la utilidad de la distinción entre la Política y las políticas a través de las cuales aquélla asume concreción efectiva.

Entrando ahora al significado de la segunda noción cualquier acción política concreta suele ser "rotulada" con alguna denominación referente al campo o área en donde se pretende generar ciertos efectos.^{56/} Sin embargo, sería ingenuo suponer que existe un universo de efectos que puede particionarse en "subconjuntos" claramente atribuibles a cada política.

Es cierto que cada una de estas acciones persigue, o dice perseguir, ciertos objetivos tendientes a legitimar su formulación a nivel de la "opinión pública", pero la tarea del científico social, consiste en asumir una actitud crítica que trascienda los objetivos explícitamente expresados que justifiquen cada política.^{57/}

Esta posición resulta particularmente perentoria para el adecuado tratamiento de un tema tan elusivo como es el de las políticas redistributivas de población.

En consecuencia parece quizás más útil hablar de los efectos sociales de las políticas públicas sobre aspectos específicos del proceso social que requieren ser indagados.

Dentro de esta perspectiva, y con el objeto de plantear políticas deliberadas de redistribución espacial de la población, resulta útil conocer los efectos deliberados o indeliberados, directos o indirectos, que sobre dicha esfera de interés, derivan de diferentes acciones concretas formuladas por los focos del poder político y económico.

^{56/} En la esfera económica, como bien observa Anibal Pinto: "La alusión corriente a la "política económica" hace entrever una aglutinación o "unicidad" de propósitos que de manera habitual no se ajusta a los hechos. En verdad, lo característico en nuestros países, al igual que en otros, ha sido la presencia de una variedad de "políticas" fragmentarias -de comercio exterior, fiscales, monetarias, agrarias, industriales, de bienestar, etc., que abarcan áreas y atienden a problemas parciales o específicos, sin que cubran la totalidad del proceso económico o que exista necesariamente congruencia entre las distintas aspiraciones que envuelve, que, por el contrario, hasta pueden ser incongruentes o antagónicas". Algunas cuestiones generales de la política económica en la América Latina. Trimestre Económico N° 135.

^{57/} En una de las investigaciones sobre políticas de población dirigida por Gerardo González y auspiciada por PISPAL, se establece esta distinción aludiendo a políticas "implícitas" y "explícitas" de población.

En particular nos interesa prestar atención a ciertas áreas instrumentales básicas que, hipotéticamente, ejercen fundamental influencia sobre la distribución espacial de la población. Ellas dicen relación con aquel conjunto de acciones capaces de influir sobre los diferentes modos de estructuración económica y consecuentemente sobre sus proyecciones espaciales.

A nivel de los distintos modos de estructuración económica, destaca la política de inversiones y en particular los alcances y modalidades de difusión del progreso técnico que la acompañan. En este contexto la expresión política de inversiones se utiliza en sentido amplio equivalente al de una política de asignación de recursos públicos o privados. En cualquier caso, su consecución exitosa puede depender de decisiones políticas que faciliten un marco institucional adecuado: Reformas Agrarias, Reformas Urbanas, etc.

En primer lugar, las decisiones en materia de localización de las obras infraestructurales básicas (energía, transportes, comunicaciones, etc.) determinan las posibilidades técnicas de localización de las actividades productivas.

A su vez las decisiones de localización de estas actividades productivas generan una trama de variadas repercusiones con un efecto neto en materia de oportunidades de empleo, que determinan las posibilidades económicas de localización por parte de aquéllos que derivan sus ingresos del trabajo personal efectuado en el lugar donde residen.

La política de inversiones constituye, así, el núcleo orientador básico en materia de redistribución espacial de la población. En consecuencia, el uso de controles directos capaces de afectar, lo que hemos denominado la posibilidad jurídica de localización humana, carece de significación y, probablemente, de eficacia, si no se implementa en una estrecha correspondencia con una política de asignación de recursos.

Los dos factores determinantes básicos en materia de redistribución espacial de la población que derivan de una política de asignación de recursos son: i) la localización de las nuevas actividades públicas o privadas productoras de bienes o servicios, ii) la magnitud neta de nuevos empleos generados no solamente en los lugares donde las nuevas actividades se localizan, sino también en otros puntos de la unidad territorial.

Para comprender esta idea sería necesario imaginar la contrapartida espacial de una matriz de relaciones intersectoriales y la manera como se localizan en el espacio los efectos multiplicadores -tanto económicos como tecnológicos- de ciertas inversiones básicas.

La política de inversiones públicas y privadas es el núcleo orientador básico de las localizaciones humanas y afecta las posibilidades económicas de localizarse no solamente a través de la redistribución espacial de las posibilidades de empleo sino también mediante la construcción de viviendas, especialmente de carácter popular y la provisión de los servicios comunitarios básicos a un precio accesible.

Desde luego la política de inversiones constituye un área instrumental de vastas proporciones y posibilidades que varían notablemente para cada caso específico.

Para abordar el tema, cabría discernir sobre el carácter rural o urbano de los asentamientos humanos que se crean o se transforman como consecuencia de dichas políticas.

2.1. Colonización

En áreas rurales, los programas de colonización exigen contemporáneamente fuertes inversiones en obras infraestructurales básicas y en medios productivos diversos.

En efecto, las áreas vacías 58/ que aún no están sujetas a alguna forma de explotación, exigen importantes inversiones para posibilitar su utilización económica. En términos de superficie nacional englobada estas áreas vacías alcanzan una importancia considerable. Para los países y fechas que se indican dichas zonas totalizan los siguientes porcentajes: Argentina (1960) 41 por ciento; Brasil (1960) 57 por ciento; Chile (1960) 66,3 por ciento; Colombia (1964) 52 por ciento; Perú (1961) 43,5 por ciento.59/

58/ Se considera áreas vacías aquellas para las cuales la densidad territorial de la población rural es inferior a un habitante por km². En cuanto a los fundamentos de esta distinción cabe consultar "Aspectos regionales del desarrollo", documento E/CN.12/896 de CEPAL.

59/ "Aspectos regionales del desarrollo", documento E/CN.12/896 de CEPAL, citado anteriormente.

La posibilidad técnica de relocalización humana más o menos masiva hacia estas áreas exigiría asignar ingentes recursos para convertirlas en tierras agrícolas inmediatamente explotables. De acuerdo con apreciaciones globales para América Latina en su conjunto "se estima que 40 por ciento de la superficie de la región está cubierta por bosques y 20 por ciento por pastizales naturales, las que forman las bases para las industrias forestales y ganaderas respectivamente. Un 7 por ciento de la superficie se utiliza para los cultivos y el 33 por ciento restante está cubierto por desiertos, montañas y ciudades, no siendo aprovechado por la agricultura en forma directa;...". Más adelante el estudio continúa: "Se estima que sólo se utiliza un 3 por ciento del agua disponible siendo empleado el 85 por ciento de este volumen en la agricultura. Alrededor de 0,33 por ciento de la superficie total de América Latina recibe riego y casi un 50 por ciento de ella necesitaría obras de mejoramiento.^{60/}

En materia de inversiones que favorezcan la extensión hacia nuevas zonas de actividades agrícolas, resulta fundamental el problema de la disponibilidad de agua.

Para incrementar las superficies regadas, hay aún mucho por hacer: "El riego se ha desarrollado principalmente en las vastas regiones áridas y semi-áridas de México, en la Costa del Perú, en el norte y centro de Chile, en el oeste y sur de Argentina. En este último país, el área regada, que es sólo el 4 por ciento de la superficie agrícola contribuye con casi el 30 por ciento del valor de la producción del sector. En Chile el 20 por ciento de la superficie cultivada tiene "riego asegurado" y se estima que en ella se genera el 60 por ciento del valor de la producción agropecuaria. En México la superficie regada sería el 10 por ciento de la cultivada y produce como el 35 por ciento del valor de la producción agrícola. Para toda la región la expansión del área regada se ha realizado en el decenio 1958-1968 a razón de apenas 2 por ciento anual aproximadamente.^{61/}

Hemos escogido aquí el problema del agua como un limitante técnico básico para la expansión espacial de las actividades agrícolas, mediante la colonización de áreas vacías. Sin embargo, la adecuada provisión de agua es sólo uno de los múltiples problemas técnicos de un programa de colonización masiva.

^{60/} "El medio ambiente humano y el desarrollo económico de América Latina" ST/ECLA/Conf. 40/L.2. (CEPAL-ONU) pp. 23-24.

^{61/} op.cit. pp. 39-40.

Como ya observáramos, los recursos forestales ocupan la mayor parte de las áreas vacías en el continente. Desde luego la selva amazónica constituye la principal reserva forestal de América Latina y una de las reservas de origen más importantes del mundo. Las dificultades técnicas que plantea una ocupación racional y no depredatoria de esta vasta superficie, sólo pueden ser superadas mediante una vigorosa política de inversiones, sin la cual no existe la menor posibilidad de una relocalización masiva de actividades económicas y población hacia dichas áreas.

Las inversiones en materia de transportes y energía son también de vital importancia para una adecuada colonización de espacios vacíos.

En materia de energía eléctrica, durante el pasado decenio a nivel regional la inversión total alcanzó a cerca del 1 por ciento del producto interno bruto. Esta magnitud resulta modesta si recordamos que en los países desarrollados, cuyo equipamiento preexistente es claramente superior al latinoamericano, dichos porcentajes fluctúan entre 1,5 y 2 por ciento del producto interno bruto.^{62/}

No obstante ello, a lo largo del decenio de los setenta, deberán incrementarse notablemente las inversiones en este terreno, especialmente en la construcción de grandes centrales hidroeléctricas, tales como la de Salto Grande, El Chocón, etc.

Según estimaciones aproximativas los recursos hidroeléctricos económicamente aprovechables se elevan a 2.32 millones de millones de KWh en un año hidrológico medio; magnitud 35 veces superior al rendimiento efectivamente verificado en 1970.^{63/}

Sin embargo es probable que parte importante de este nuevo caudal energético siga favoreciendo a las poblaciones urbanas en general y metropolitanas en particular. En 1970 se estimaba que alrededor de la mitad de la población de América Latina carecía de acceso a los usos de este fluido. No se requiere de mayor información para comprender que la inmensa mayoría de esa población se ubica en áreas rurales.

^{62/} Al respecto cabe consultar de NU CEPAL "La energía en América Latina". Boletín Económico para América Latina. Vol. XV N° 2.

^{63/} En torno al tema consultar "Boletín Económico de América Latina", Vol. XII N° 1.

La situación no parece ser mejor en materia de transportes, así por ejemplo, en Brasil, el promedio nacional en materia de redes viales es de 56 km por 1000 km², sin embargo, en el estado de Sao Paulo esta relación alcanza a 319,3 km., contrastando con la amazonía donde sólo es de 0.2 km. Esta situación referida a comienzos del sesenta ^{64/} está transformándose rápidamente como consecuencia del fuerte impulso otorgado a la colonización amazónica desde principios de la presente década, por parte del gobierno brasilero.

Siempre con datos referidos a comienzos de los años sesenta: "Estos ejemplos podrían reproducirse para países más pequeños. Así, por ejemplo, en el área de los países andinos, el Ecuador presenta en la sierra y la costa (aproximadamente un 50 por ciento del territorio), el 99 por ciento de las carreteras de tránsito permanente y el 97 por ciento de la población con una densidad vial promedio relativamente satisfactoria. Sin embargo en la zona de la selva, sólo dos de las cuatro provincias están conectadas al resto del país por medio de carreteras. El Perú, por su parte, concentra más del 90 por ciento de las carreteras pavimentadas en la costa, que representan casi la mitad del sistema caminero de dicha región; en la sierra no llegan ni al 3 por ciento de los caminos de la región y la selva carece de carreteras pavimentadas. La densidad vial por 1 000 km² es de 50, 36 y 2.6 km. de vías de tránsito permanente respectivamente.

En Venezuela, el norte concentra la mayor densidad vial, especialmente el Distrito Federal, Miranda, Aragua, Carabobo, Lara, etc. En el sur del país (Amazonas, Delta Amacuro, etc.) en cambio, la densidad es extremadamente baja. En este caso la incomunicación por tierra hace que alrededor de 350 poblaciones que en conjunto representan cerca del 30 por ciento de la población total carezcan de carreteras que las vinculen al resto del territorio".^{65/} Debe reiterarse que estos datos ya no reflejan la situación actual en todos los casos. Su único objeto, es ilustrar sobre la necesidad de crear las posibilidades técnicas de relocalización humana, por la vía de una agresiva política de inversiones.

En los rubros que aquí hemos mencionado (agua de riego, energía eléctrica, transportes), al igual que en muchos otros de fundamental importancia, se impone, desde luego, la intervención directa del Estado en la promoción y control de estas obras públicas de interés general.

^{64/} CEPAL, "El transporte en América Latina"; publicación de las Naciones Unidas, 1965, N° de venta 65.11.8.7. Nueva York.

^{65/} Véase de, Di Filippo, Armando, El Condicionamiento Económico de las Migraciones Internas en América Latina. CELADE, Serie A, N° 123.

Obviamente, la importancia de estos factores no está referida solamente a la colonización de áreas vacías, puesto que las carencias precedentemente ilustradas también afectan en general a vastas áreas rurales de América Latina, densamente pobladas. Un claro ejemplo de esta situación corresponde a la región serrana de los países andinos en Sud América.

Sin embargo, en estos casos, al igual que en otros, las posibilidades técnicas de relocalizar actividades económicas y población constituyen sólo un aspecto del problema. También interesan las posibilidades jurídicas y económicas de relocalización humana.

2.2. Reformas Agrarias

En áreas rurales la apertura efectiva de dichas posibilidades parece ser un cometido básico de las reformas agrarias.

No corresponde profundizar aquí en un tema que será objeto de estudios más sistemáticos en otros documentos que, junto con éste, integran un programa de trabajo común.

Como ya observáramos, las posibilidades jurídicas y económicas de relocalización humana en territorios rurales previamente ocupados requieren cambios profundos (y probablemente drásticos y conflictivos) en los regímenes prevaletentes de propiedad y trabajo.

Es precisamente cuando se aborda el tema de los regímenes de propiedad territorial cuando adquiere mayor nitidez la proposición básica de que el problema de la distribución de la población en el espacio sólo adquiere inteligibilidad como fenómeno social, cuando se lo concibe como el problema de la distribución del espacio entre la población.^{66/}

Nótese bien que una reforma agraria capaz de transformar profunda y definitivamente los regímenes de propiedad y trabajo es, ante todo, un hecho de poder que modifica los modos preexistentes de estructuración societal en áreas rurales.

Una de las proyecciones espaciales básicas de una reforma agraria digna de tal nombre es, desde luego la redistribución de la propiedad territorial. Esta redistribución no siempre implica desplazamientos humanos en el espacio. En

^{66/} Véase primer párrafo de este trabajo.

ciertos casos puede limitarse a una ratificación de los derechos de ocupantes de facto. Sin embargo, toda distribución significativa de la tierra entre los trabajadores rurales debe implicar una redistribución de dichos trabajadores en el espacio rural reformado.

No interesa aquí, la consideración de la reforma agraria "per se", sino más bien las proyecciones de allí derivadas en materia de relocalización humana.

Desde este punto de vista cabría arriesgar la hipótesis de la inevitabilidad e irreversibilidad de los movimientos migratorios rural-urbanos.

En el apartado anterior, se hizo alusión a ciertas modificaciones estructurales inherentes a las modalidades contemporáneas del desarrollo latinoamericano, que, aún sin la mediación de reformas agrarias importantes, estaban redistribuyendo la población hacia áreas urbanas.

Es de suponer que las reformas agrarias en curso tenderán a acentuar estos movimientos antes que a interrumpirlos. De no mediar controles directos que, atentando contra derechos fuertemente arraigados en América Latina, afecten la posibilidad jurídica de relocalizarse en áreas urbanas, existen razones para creer que estos movimientos continuarán vigorosamente.

Las regulaciones en este aspecto, a lo sumo podrán inducir reorientaciones de dicho movimiento -por ejemplo hacia centros urbanos menores o intermedios- pero difícilmente podrán interrumpir la tendencia a la aglomeración en núcleos de cierta magnitud crítica mínima (capaces precisamente de permitir la participación en los "modos urbanos de vida").

En efecto, toda reforma agraria que no tenga un carácter meramente redistributivista y que, apunte a lograr, además, una difusión más homogénea y adecuada del progreso técnico en áreas rurales, probablemente acelerará el éxodo rural urbano. Al respecto afirma un connotado especialista: "Hoy sabemos a ciencia cierta que en todas las naciones que se desarrollan descienden rápidamente tanto la proporción de fuerza de trabajo empleada en la agricultura como la importancia relativa del ingreso generado en el sector agrícola. Para que el desarrollo cuaje como en Suecia, la URSS, el Japón y los demás países industriales, el empleo no agrícola debe aumentar alrededor de dos veces más aprisa que la población total, y el producto agrícola debe ser inferior al 15 por ciento del ingreso nacional". El autor citado concluye observando:

"Estas transformaciones ocupacionales que siempre acompañan al desarrollo proporcionan, querámoslo o no, el marco para alcanzar el desarrollo industrial y agrícola, el desarrollo urbano y el de la comunidad rural, y la educación rural y urbana. Debe darse por hecho que la mayor parte de la población objeto de estos planes no va a trabajar en la agricultura sino en la industria, en las artesanías y en los servicios calificados; no en un ambiente rural sino en un ambiente urbano industrial".^{67/}

Consecuentemente, toda Reforma Agraria que apunte a fomentar el desarrollo de las fuerzas productivas en áreas rurales, tenderá muy probablemente a acelerar, aún más, los procesos de urbanización en América Latina.

El efecto contrarrestante que, en materia de creación de empleos agrícolas puedan tener los procesos de colonización, es una cuestión de hecho que exigiría descender al examen de situaciones específicas, imposibles de abordar en estas notas.

Cabe efectuar algunas especulaciones hipotéticas adicionales en torno a las modalidades de asentamiento de la población activa que permanezca en la agricultura después de una Reforma Agraria.

Los "modos rurales de vida" caracterizados entre otras cosas por el aislamiento residencial, el parcial o total autoabastecimiento en materia de alimentos y otros rubros, y la carencia relativa o absoluta de servicios sociales básicos, sólo se justifica como una expresión de técnicas productivas y relaciones sociales históricamente transitorias.

Particularmente en materia de localizaciones, a medida que el progreso técnico penetre en las actividades agrarias y en los sistemas rurales de transporte, deberán necesariamente flexibilizarse las alternativas de localización de los trabajadores agrícolas.

Los programas de Reforma Agraria no deberían ignorar (aquí entramos al terreno de lo deseable) las repercusiones espaciales que necesariamente generan.

^{67/} Prólogo de Flores, Edmundo, a su compilación, Desarrollo Agrícola. (Fondo de Cultura Económica). Colección Lecturas pp. 8-9.

Al respecto, deberían considerar el posible aprovechamiento de múltiples economías de escala y aglomeración mediante la concentración espacial de los trabajadores agrícolas en la medida que la tecnología del transporte lo permita y el cálculo económico lo aconseje.

Este tipo de aglomeraciones permitiría una división social del trabajo, capaz de justificar la residencia en dichos núcleos de una población permanentemente dedicada a actividades no agropecuarias y otorgar un carácter crecientemente urbano a los modos de vida allí imperantes. Es probable, sin embargo, que estas modalidades progresivas de asentamiento rural sólo sean compatibles con unidades productivas privadas de gran escala o formas comunitarias o colectivas de apropiación territorial. Recíprocamente, una Reforma Agraria predominantemente "redistributivista" que otorgara privadamente la titularidad de predios familiares o subfamiliares, probablemente afianzaría los tradicionales modos de vida rural y, consecuentemente, las formas dispersas de asentamiento poblacional.

2.3. El estudio de los centros de desarrollo y la urbanización.

El estudio de la reorientación espacial de los flujos migratorios internos, puede enmarcarse fructíferamente en el contexto más amplio del significado y naturaleza de los así denominados polos de desarrollo.

No corresponde aquí adentrarse en un terreno conceptual altamente polémico que está en pleno proceso de estructuración teórica.^{68/} Sin embargo, cabe postular de manera muy general que en la consideración de estas nociones suelen converger dos vertientes teóricas: por un lado las conceptualizaciones de Perroux sobre la materia; por otro las ideas de Prebisch y la CEPAL, en torno al relacionamiento centro periferia a nivel internacional. Tanto el sistema "central-periférico" como el "polarizado", pueden concebirse como una jerarquización de centros y "subcentros" (o polos y "subpolos") que cristalizan en el fenómeno de la heterogeneidad estructural.

En cualquier caso el planteo puede desarrollarse adoptando una perspectiva sectorial o espacial. En la actualidad parece existir cierto consenso en denominar "polos de crecimiento" a las actividades productivas sectorialmente dominantes y "centros de desarrollo" a las concentraciones urbanas que constituyen su sede. Debe advertirse, sin embargo, que todavía existe una gran "fluidez semántica" en este terreno.

^{68/} Cabe consultar al respecto: Planificación Regional y Urbana en América Latina; Texto del ILPES que incluye una valiosa selección de artículos en torno al tema y que ha sido editado por Siglo XXI, 1973.

Desde una perspectiva espacial y en torno a estas conceptualizaciones, conviene no perder de vista la realidad concreta de cada país, con el objeto de no plantear modelos "abstractos" capaces de satisfacer ciertas condiciones formales de "óptimo" en materia de redistribución de las actividades económicas y de la población, pero ajenos a las particulares situaciones nacionales.

En lo principal nos encontramos aquí ante un "hecho consumado" que fue cristalizando a lo largo de múltiples vicisitudes históricas. En consecuencia, la creación deliberada de nuevos centros urbanos como Brasilia o Ciudad Guayana, por citar dos ejemplos relevantes, constituye más bien la excepción que la regla en materia de políticas redistributivas de población. En efecto, se trata de ciudades "fronterizas" tendientes a crear nuevos espacios humanos en zonas vacías o escasamente pobladas.^{69/} En cierto modo constituyen la "contrapartida urbana" de los procesos de colonización a que aludíamos anteriormente.

En estos casos, la creación de nuevos centros urbanos de desarrollo supone un acto de voluntad política capaz de ser respaldado por una masiva asignación de recursos hacia la zona que se desea dinamizar.

Cualquier cálculo beneficio costo, fundado en criterios de rentabilidad privada rechazaría la consecución de estas monumentales empresas. Solamente una audaz estrategia política de largo plazo es capaz de dar vida a proyectos de esta magnitud.

Sin embargo, la disyuntiva más frecuente en materia de redistribuciones espaciales de la población urbana, se planteará entre centros urbanos pre-existentes.

^{69/} Brasilia constituye una típica ciudad de frontera para ratificar la soberanía territorial y facilitar la penetración al territorio amazónico, en cuanto a Ciudad Guayana cabe leer: "El emplazamiento elegido para la creación de Ciudad Guayana parece, a la primera ojeada, el lugar menos indicado, el menos atractivo para construir en él una ciudad. Aislada (el lugar dista 300 millas de Caracas), de clima tropical y de un potencial agrícola inferior a todo el resto del país, la región en donde se asienta la nueva urbe se halla dominada por vastas extensiones de sabana y de selvas tropicales; y estas inmensidades inhospitalarias sólo son interrumpidas por ríos traicioneros y por bajas elevaciones montañosas". Rodwin, Lloyd, "Ciudad Guayana, una ciudad nueva". Incluido en la compilación de Scientific American: La Ciudad (Alianza Editorial, Madrid), p. 115.

Las polémicas en este terreno suelen girar en torno al tipo de ciudades cuyo crecimiento conviene fomentar. Algunas argumentaciones favorecen el crecimiento de las metrópolis nacionales. Otras, en cambio, aconsejan reorientar los flujos hacia las ciudades ubicadas más atrás (frecuentemente centros de desarrollo regional) en el orden de primacía urbana.

Desde luego, dada la diversidad de situaciones imperantes en América Latina, no es posible abordar en abstracto las ventajas y desventajas de cada alternativa. Además esta tarea recibirá pormenorizada atención en otros documentos que, junto con éste, forman parte de un programa común de trabajo.^{70/}

2.4. Las Reformas Urbanas

Desde este ángulo espacialmente más restringido, destaca la tarea del urbanista encargado de compatibilizar los procesos socio-económicos con la localización y forma de las estructuras físicas que los "contienen".

Como ya observáramos, la localización metropolitana de los principales focos industriales latinoamericanos complejiza la tarea de remodelar las distintas zonas que componen el diagrama urbano en estas grandes ciudades.

En general, este cometido se lleva a cabo enmarcado por una profusa acumulación de leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos de no fácil compatibilización, que se han ido acumulando en el tiempo como respuesta a múltiples presiones y demandas de variado origen.

Un aspecto particularmente conflictivo en este terreno atañe, como sabemos, al surgimiento de poblaciones de emergencia situadas en las áreas periféricas de las grandes ciudades. La solución de estos graves problemas habitacionales exige asignar recursos en programas de vivienda popular y, eventualmente, transformar los regímenes de propiedad territorial urbana con el objeto de hacerlos más funcionales a estos nuevos requerimientos.

En materia de asignación de recursos, la tarea pendiente parece, aún, de vastas proporciones. Así, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL a comienzos del año sesenta las viviendas urbanas albergaban un promedio de 1,7 personas por cuarto, y más de un 40 por ciento de la población urbana carecía de agua potable. El porcentaje de población urbana que disponía de alcantarillado era

^{70/} Un primer paso en esa dirección lo constituye el trabajo de Jordán, Ricardo; Gatica, Fernando y Herrera, Ligia: Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: situaciones críticas. CELADE, Unidad Central PLSPAL, Santiago, 1975, mimeo.

aún menor y bordeaba el 30 por ciento.^{71/} Estas carencias fundamentales también afectan de manera directa las posibilidades de relocalización humana. De cualquier modo, los órdenes de magnitud que aquí se presentan no logran reflejar la gravedad del problema al no expresar los aspectos distributivos implícitos que desfavorecen aún más la situación de las poblaciones de emergencia en áreas urbanas.

En lo que atañe a los regímenes de propiedad territorial urbana y a diferencia de lo acontecido con las Reformas Agrarias, las iniciativas de Reforma Urbana no han abundado en América Latina. Solamente cabría citar la ley de Reforma Urbana de 1954 en Bolivia y la de 1960 en Cuba.

La ley de Reforma Urbana de Bolivia, limitó a 10 000 m² la superficie máxima apropiable, quedando el resto sujeto a expropiación. Los terrenos así adquiridos fueron subdivididos y vendidos a grupos ubicados en los estratos medios y bajos de ingreso y a las asociaciones y mutuales en que dichos grupos estuvieran representados. En torno a los resultados de esta acción cabe leer: "La reforma hizo posible que de 3 000 a 4 000 familias de La Paz adquirieran tierras (vale decir entre el 5 y el 10 por ciento de la población total de la ciudad en esa época). El valor de esas propiedades y la indemnización correspondiente por la tierra excedente se fijó en cinco veces su valor impositivo. En realidad, era una compensación muy baja en comparación con el valor real. La ley se aplicó solamente en La Paz y en Cochabamba y su aplicación en el Distrito de La Paz fue complementada con una Ordenanza de Prioridades que se ocupaba de los procedimientos contenciosos. "Desgraciadamente hubo graves deficiencias en la aplicación de esta ley".^{72/}

La Reforma Cubana se promulgó en base a diferentes leyes. En marzo de 1959 "se estableció una reducción del 50 por ciento de todos los alquileres urbanos inferiores a los 100 dólares de los Estados Unidos mensuales, del 40 por ciento de todos los alquileres urbanos entre los 100 y los 200 dólares y del 30 por ciento de todos los alquileres urbanos superiores a los 200 dólares mensuales".

^{71/} América Latina y la Estrategia Internacional del Desarrollo: Primera Evaluación Regional. Anexo Estadístico. GENERAL E/CN.12/947/Add.2, p.27.

^{72/} Extraído de Políticas de Tierras Urbanas y Medidas de Control del Uso de la Tierra. Vol. IV. América Latina. pp. 67-68.

Además, por ley del 7 de abril del mismo año se "estableció la venta obligatoria de todos los solares urbanos y suburbanos desocupados. El objetivo era fiscalizar y limitar las actividades de los especuladores y los loteadores urbanos estableciendo simultáneamente la base para un crecimiento urbano ordenado". En diciembre del mismo año "al introducir medidas de reglamentación de los precios de los solares urbanos y suburbanos no edificados y al establecer el procedimiento para la venta forzosa de esos solares, la Ley 691 complementó la Ley 218. La Ley 691 es una de las más amplias de todas las leyes cubanas relacionadas con los problemas urbanos".^{73/}

No se necesita de mayor abundamiento para comprender que estas modificaciones en los regímenes de propiedad territorial urbana, afectan de manera directa las posibilidades jurídicas y económicas de localización y relocalización de los distintos grupos sociales y consecuentemente se encuadran dentro de las así denominadas áreas instrumentales básicas. Existe una multiplicidad de disposiciones jurídicas que ubicadas en esta misma línea, no llegan a constituir verdaderas Reformas pero que igualmente afectan la distribución intraurbana de la población en los países donde rigen.

Esta somera y fragmentaria ejemplificación de las áreas instrumentales básicas, ha tendido a ratificar el carácter estructural de las transformaciones fundamentales que afectan la distribución espacial de la población.

En particular, las modalidades de difusión espacial del progreso técnico en rubros infraestructurales (agua, energía, transportes, etc.) y las modificaciones en las formas de organización productiva y en los regímenes de propiedad y trabajo implícitas en las reformas agrarias, constituyen las áreas instrumentales básicas en este terreno. También los cambios en los regímenes de propiedad urbana y las decisiones en materia de localización de actividades productivas y áreas residenciales entre ciudades y al interior de cada una, son factores de base en lo que concierne a la redistribución espacial de la población.

Desde nuestro ángulo y a nivel de las áreas instrumentales básicas, la tarea específica parece consistir en hacer explícitas a los centros de decisión, las consecuencias redistributivas de población (no siempre obvias e inmediatas) que parecen derivar de la forma como están siendo manipuladas las reformas sociales de base o las políticas de asignación de recursos.

Al respecto resulta particularmente prioritario el análisis de la redistribución espacial de las oportunidades de empleo y su grado de compatibilidad con la localización de la fuerza de trabajo disponible. Este análisis de compatibilización debería efectuarse también desde una perspectiva intraurbana.

3. Las áreas instrumentales complementarias

Desde luego estas acciones políticas atienden a múltiples objetivos pero implican redistribuciones espaciales de población cuya magnitud y características exigen estudios específicos y, probablemente, acciones igualmente específicas que promuevan una mayor racionalidad de dichas redistribuciones.

Son precisamente estas acciones específicas, deliberadamente orientadas a compatibilizar la redistribución poblacional con la redistribución espacial de la actividad económica, las que componen las áreas instrumentales complementarias.

Su función principal (aunque no exclusiva) consiste en lograr localizaciones humanas que resulten funcionales a la localización de las actividades productivas que demandan fuerza de trabajo.

Estas acciones complementarias constituyen una proyección espacial de las políticas de empleo y vivienda; y carecen de una significación propia, si no se las encuadra en el marco estructural provisto por los instrumentos básicos.

Estas acciones son complementarias no desde el punto de vista de la importancia de sus objetivos, sino desde el ángulo de la eficacia y viabilidad de los instrumentos utilizados.

Estos instrumentos son de dos clases y están fundamentalmente dirigidos a los migrantes que viven de su trabajo. Por un lado se agrupan aquellas medidas privativas del poder político que a través de controles directos afectan imperativamente las localizaciones humanas. Por otro lado están los mecanismos informativos, persuasivos y asistenciales en cuanto a oportunidades de relocalización en otros puntos del territorio. Estas medidas son obviamente complementarias de aquellas que crean las oportunidades de empleo, vivienda y servicios comunitarios básicos y que, a su vez, dependen de la política pública y privada de asignación de recursos.

Los controles directos pueden practicarse prohibiendo lisa y llanamente la residencia en ciertas ciudades y regiones de aquéllos que no se domicilian allí (lo que supone establecer aduanas interiores, u otros mecanismos de contralor), con todas las complejidades operativas que es dable imaginar, o actuando a través del sistema de reclutamiento laboral (prohibiendo el empleo de trabajadores originarios de otras áreas por ejemplo).

Las complejidades se acrecientan aún más cuando se trata ya no de prohibir una localización sino de imponerla coactivamente. Estrategias de este tipo aplicadas más o menos masivamente exigen regimentaciones de corte militar, que no se compadecen con la realidad socio-política contemporánea de la mayoría de los países latinoamericanos y con la vigencia de derechos humanos de muy antigua data en la región.

En otros casos, los más comunes en América Latina, estas medidas compulsivas pueden constituir una respuesta a la iniciativa de ciertos grupos "invasores". La erradicación de las villas de emergencia o la toma de terrenos en áreas rurales, ilustra típicamente esta posibilidad. En general se trata de operativos excepcionales que rara vez logran contrarrestar la fuerte tendencia al surgimiento de estos cinturones de miseria.^{74/}

El segundo grupo de acciones supone varias posibilidades. En primer lugar se ubican los mecanismos tendientes a la información objetiva y completa en materia de oportunidades de empleo en otras zonas. El rol de los medios de comunicación masiva aumenta su importancia estratégica en este aspecto.

^{74/} Para el caso de Colombia observa Cardona, Ramiro, "Si la policía no logra el lanzamiento dentro de ese período (por los primeros 30 días siguientes al acto de la molestia o embarazo de la posesión o la nueva tenencia) entonces el invasor no puede ser desalojado con fuerza a menos que tengan las autoridades una sentencia de un juez civil pronunciada en un juicio procesorio. Esta "complicación del proceso de despojo con el transcurso del tiempo", amparada por el Código Civil Colombiano, ha dado base a otra manifestación de la contradicción a la que nos referimos: la orientación de varias instituciones de carácter oficial y semioficial creadas con otros fines, para llevar a cabo programas de habilitación y realocación sólo en aquellos casos en los cuales no pudo adelantarse o no tuvo éxito el desalojo". Extraído de "Los Asentamientos Espontáneos de Vivienda" trabajo incluido en la compilación: Las migraciones internas. Editor Ramiro Cardona. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina.

Un segundo paso en esta línea, dice relación con la instalación de oficinas zonales y regionales de reclutamiento laboral, donde se preste información completa y adecuada en materia de oportunidades laborales.

Con los modernos métodos en materia de captación, archivo y redistribución de información, se abren aquí, insospechadas posibilidades para la racionalización de los mercados de trabajo a nivel nacional o zonal.

Pero el rol informativo de estas oficinas puede exceder el ámbito de la oportunidad laboral en sentido estricto y proveer, además, datos objetivos en materia de costo de vida, oferta de viviendas, calidad de los servicios comunitarios esenciales, y de los servicios de salud y educación en las áreas de destino. En suma, se trata de proveer información objetiva y veraz no sólo en cuanto a las oportunidades de empleo, sino también en cuanto a las condiciones generales de vida que le esperan al migrante potencial.

Teniendo en cuenta que estas condiciones generales de vida varían notablemente atendiendo a las posibilidades económicas de cada migrante, las que a su vez dependen del tipo de empleo a que pueda tener acceso, esta información requiere un profundo conocimiento sobre las condiciones concretas de vida que, a distintos niveles de capacidad adquisitiva, esperan a cada migrante en los lugares de destino.

Desde luego estas oficinas deberían estar bajo el directo control de agencias gubernamentales, con el objeto de evitar las formas distorsionadas e interesadas de incitación a aceptar empleos mediante ocultamiento de las verdaderas condiciones de vida y trabajo en los lugares de destino.

Un segundo paso en esta línea de acciones posibles consistiría en establecer servicios no sólo de información sino también de contratación de trabajadores. Estas oficinas se convertirían así en agencias de empleo autorizadas para formalizar los contratos por parte de los proveedores de oportunidades de empleo. Desde luego cabría concebir la extensión de estos servicios a la provisión de viviendas, facilidades educacionales, etc., contratadas con anterioridad a la relocalización efectiva del migrante y su familia.

Pero la tarea de estas agencias podría llegar aún más lejos que la mera provisión de información o el perfeccionamiento de los contratos en materia de trabajo y vivienda.

En efecto, cabría incluir funciones de asistencia social que incluyan ayuda económica para el transporte e instalación, o adecuado asesoramiento y consejo sobre la mejor forma de interpretar la información que se provee.

En suma, estas someras ejemplificaciones constituyen algunas de las múltiples posibilidades de "acercar" a la realidad las premisas que solían informar ciertos modelos neoclásicos en materia de mercados laborales: información objetiva y veraz, movilidad completa y libre, racionalidad maximizadora del bienestar personal, etc.

III. SINTESIS

1. Desarrollo y Urbanización

La distribución de la población en el espacio expresa la distribución del espacio entre la población, no necesariamente en el sentido de una titularidad jurídica, sino en el de una apropiación y uso efectivos (véase Cap.I - 1.1.).

Los espacios propiamente humanos se producen creando adecuados medios de desplazamiento y localización donde discurren acciones sociales específicas y donde, consecuentemente, se ubican los restantes medios materiales que las posibilitan.

Los medios de desplazamiento y localización no desplazables (caminos, puentes, edificios, etc.) constituyen la expresión material más estable de los espacios humanos y van delineando una estructura espacial que, si bien no es irreversible, suele presentar un grado de sobrevivencia bastante superior a la de los restantes objetos móviles que circulan o se ubican en su interior.

Como resultados del trabajo humano, todos estos medios materiales de acción están sujetos a las leyes económicas que, en cada orden social, regulan la producción y distribución de factores productivos, bienes y servicios.

En particular la "tierra" en su doble función de medio de producción y ámbito natural de la acción humana, ha constituido desde una perspectiva histórica, el punto inicial que vinculó los procesos de desarrollo económico y de distribución espacial de la población (véase Cap.I - 1.2.).

En las culturas nómades primitivas los frutos de la tierra no eran producidos sino meramente apropiados, lo que suponía una máxima supeditación de los asentamientos humanos a los determinantes geográficos. La domesticación de animales y el desarrollo de la agricultura favoreció gradualmente la constitución de asentamientos humanos más estables.

A partir de cierto grado de progreso técnico, la agricultura produjo excedentes alimenticios suficientes como para crear la posibilidad objetiva de una mayor división del trabajo. Este proceso alcanzó verdadera significación en el interior de sociedades de clases donde el excedente social era objeto de apropiación coactiva y utilización restringida. Tanto los apropiadores del excedente

social como parte de la fuerza laboral disociada de las actividades agrarias, encontraron la posibilidad técnica de concentrarse en aglomeraciones de cierta magnitud que fueron la sede del poder, y el ámbito donde se desarrollaban actividades económicas, políticas, religiosas, artísticas y científicas.

Por milenios la ciudad fue una "isla" fortificada inmersa en un agresivo "mar" rural. Paralelamente las áreas rurales siguieron presenciando las formas ancestralmente coactivas de relacionamiento laboral que "fijaban" espacialmente la población rural o la inducían a relocalizaciones no elegidas.

El auge del capital comercial en Europa modificaría este cuadro abriendo paso al régimen capitalista de producción y a la Revolución Industrial inglesa cuya eclosión constituyó el desenlace de un largo y complejo proceso.

Como antecedentes de estas trascendentales mutaciones los regresivos regímenes rurales habían comenzado a transformarse, favoreciendo la constitución de los estados nación y la formación de los mercados nacionales de bienes y factores productivos.

La demanda creciente así generada, junto con la originada en las colonias ultramarinas, presionó sobre las artesanías rurales y urbanas en una coyuntura histórica caracterizada por un creciente conocimiento científico de los procesos físicos y mecánicos y terminó produciendo un desarrollo sin precedentes en la capacidad productiva del trabajo humano.

A medida que este proceso fue revirtiendo sobre la tecnología agraria, la transferencia de población rural hacia áreas urbanas se hizo aún más sostenida y masiva. De este modo el proceso de urbanización se ha ido convirtiendo en la más conspicua expresión socio-espacial del desarrollo (véase Cap.I - 1.3.).

Es precisamente en las grandes metrópolis donde la interdependencia y complejidad funcional de los medios de transporte y localización alcanza su grado máximo. Ella constituye una precondition espacial para el adecuado funcionamiento de las sociedades industriales contemporáneas.

2. La situación latinoamericana

Desde los inicios del proceso, las naciones hoy altamente industrializadas estructuraron un sistema "central-periférico" de relaciones internacionales con las regiones proveedoras de materias primas (véase Cap.I - 1.4.).

En América Latina, ya desde su conquista y colonización, la expansión del capital comercial europeo favoreció actividades exportadoras que, en gran medida, determinaron el trazado de los medios de transporte y localización o, en ciertos casos, aprovecharon el preexistente de las antiguas culturas pre-colombinas (véase Cap.I - 2.1.).

Las oportunidades económicas de allí derivadas para la población europea y la naturaleza de los regímenes de propiedad y trabajo paralelamente estructurados fueron determinantes esenciales tanto de las motivaciones como de las posibilidades de localización por parte de los colonizadores europeos y de los grupos a ellos sujetos.

Este drástico corte social se expresó especialmente en las "inmigraciones" masivas de esclavos africanos en las áreas tropicales y las relocalizaciones co-activas de la población aborígen especialmente en áreas densamente pobladas.

El nacimiento en Inglaterra del régimen capitalista de producción favoreció la gestación de la independencia política latinoamericana, como un significativo episodio del nuevo ordenamiento mundial (véase Cap.I - 2.2.).

A medida que los centros industrializados modifican la composición de su demanda internacional por productos primarios, surgen paralelas transformaciones tanto en la localización espacial de las nuevas actividades productivas como en la naturaleza de los regímenes de propiedad, trabajo e intercambio que se estructuran en torno a ellas.

De este modo irá cristalizando en las sociedades latinoamericanas una heterogeneidad estructural fundada en el carácter exógeno, circunscripto y distorsionante de los factores que impulsaron su desarrollo durante estas fases formativas.

Exógeno porque se origina en -y depende de- las decisiones, demandas y requerimientos de los países que hegemonizan el sistema de relaciones internacionales. Circunscripto porque las sucesivas oleadas de "modernización",

en virtud de su propia naturaleza, presentan una difusión regional y social limitada a los propios intereses de la actividad exportadora, vigente sólo mientras la demanda internacional lo justifique. Distorsionante porque produce el desarrollo hipertrofiado de ciertas regiones o sectores en detrimento de los intereses y posibilidades globales de las comunidades nacionales.

También las características del proceso de urbanización y los perfiles asumidos por las redes urbanas latinoamericanas se vieron influidos por estos rasgos.

La concentración urbana y la marcada gravitación de la ciudad principal de cada país son una herencia del centralismo colonial y de la funcionalidad de esos núcleos en la prestación de los servicios político-administrativos, comerciales y financieros requeridos para la expansión exportadora posterior.

A diferencia del proceso europeo, la industrialización latinoamericana no determinó el crecimiento de nuevas ciudades y se asentó en las metrópolis pre-existentes con el objeto de abastecer sus mercados. En virtud del carácter predominantemente importado de sus insumos principales este proceso tampoco estimuló significativamente la elaboración de productos primarios para la industria nacional. De este modo tanto el proceso de industrialización como el desarrollo más reciente de los medios de transporte y localización también presentaron una desequilibrada difusión regional. Así se acrecentó aún más la gravitación socio-económica de la ciudad principal en cada país (véase Cap.I - 3.3.).

Durante las últimas décadas, la intensificada acción del estado en materia de salud, transporte y comunicaciones ha dinamizado ciertos mecanismos que facilitan crecientemente la redistribución espacial de la población. El veloz descenso de la mortalidad rural ha permitido un acelerado crecimiento demográfico que presiona sobre las estructuras agrarias tradicionales. En un marco de concentrada distribución de la tierra, la tecnificación agraria y la modernización en las relaciones laborales acentúan el desempleo y crean distintas formas de subempleo. Paralelamente los medios de comunicación masiva exacerban las aspiraciones de campesinos y habitantes de aglomeraciones "semirurales" mientras la mayor accesibilidad de los medios de transporte facilita sus desplazamientos.

Dentro de un cuadro institucional que no obstaculiza las posibilidades jurídicas de relocalización humana la difusión de los transportes públicos y medios de comunicación masiva facilitan las posibilidades técnicas y fortalecen las motivaciones para el desplazamiento.

Paralelamente el crecimiento del subempleo agrícola dificulta las posibilidades económicas de permanecer localizados especialmente a los trabajadores rurales de menor calificación creando así otro estímulo objetivo para migrar (véase Cap.I - 3.4.).

Por otro lado y a nivel de los intereses privados la asignación de los recursos y del progreso técnico 75/, especialmente en unidades productivas de gran escala, se concentran predominantemente en las metrópolis principales que ofrecen oportunidades económicas más rentables y condiciones de vida más plenas para aquellos que puedan sufragarlas.

Bajo estas condiciones no resulta sorprendente constatar la redistribución espacial de la población hacia las áreas más desarrolladas de cada país y en particular hacia la metrópoli principal (véase Cap.I - 3.1.).

Si bien es cierto que el crecimiento de los mercados depende de la capacidad de compra de la población y no de su volumen, también lo es que la integración económica y asimilación social del migrante en las grandes metrópolis ha superado las expectativas. De modo general, con todas las precariedades y limitaciones del caso, las principales áreas urbanas crean nuevos empleos en una magnitud muy superior a los originados en áreas rurales. Consecuentemente la nueva capacidad de compra así generada refuerza los criterios prevalecientes de asignación de recursos privados en un movimiento acumulativo de causación circular.

Este planteo no implica en absoluto ignorar la multiplicidad de problemas que, en materia de empleos, salud, educación, vivienda, participación socio-política y calidad de la vida, crea esta masiva relocalización humana, pero pretende señalar que cualquier reorientación significativa y perdurable de dichas tendencias redistributivas sólo puede ser una expresión de reorientaciones profundas en los estilos prevalecientes de desarrollo.

75/ La concentración del progreso técnico en las principales metrópolis latino-americanas es, desde luego, un fenómeno relativo, compatible con un crecimiento absoluto en los niveles de productividad agrícola y una diversificación productiva creciente de los centros urbanos intermedios y menores.

3. La Política y las políticas

El planteamiento de objetivos consiste en una enunciación de proyectos que son ideales en el doble sentido de que son deseables y constituyen un conjunto de ideas, un simple producto intelectual (véase Cap.II - 1.).

La concreción de dichos objetivos exige acciones prácticas cuya viabilidad depende de las estructuras sociales y las situaciones de poder prevalecientes en cada caso.

Como las fuerzas sociales no actúan en el vacío y las estructuras no se transforman por si mismas, las recomendaciones de las agencias nacionales para la promoción del desarrollo deben identificar estos obstáculos estructurales y proponer recomendaciones prácticas y viables para las fuerzas sociales que en cada momento y país, imponen su estrategia global. Las estrategias y estilos de desarrollo adoptados por cada país, son atributo de su soberanía nacional y se materializan a través de las acciones de sus centros de poder. Todo ello constituye un dato a ser tomado en cuenta por los diagnósticos y recomendaciones de dichas agencias en sus esfuerzos por promover el desarrollo y asegurar una equitativa distribución de sus frutos.

En lo que atañe a la especificidad de las políticas de redistribución espacial de la población, cabe reconocer que éstas son un componente principal e inseparable de las políticas de desarrollo regional y urbano, por lo que su consideración aislada es, en el mejor de los casos, un arbitrio puramente analítico.

La contrapartida de esta constatación es que las políticas nacionales de desarrollo regional y urbano deben considerar de manera explícita y sistemática las consecuencias redistributivas de población que derivan de las reformas sociales de base o de las políticas de asignación de recursos que se ponen en práctica.

En particular las decisiones en materia de localización de las obras infraestructurales básicas determinan las posibilidades técnicas de ubicar actividades productivas de bienes y servicios. Dichas actividades, tanto públicas como privadas, generan una compleja trama de repercusiones en materia de creación de

empleos que, junto con la disponibilidad a precios accesibles de vivienda y servicios esenciales, determinan las posibilidades económicas de localización estable, por parte de la población que deba ocupar los nuevos empleos.

Esta asignación de recursos adquiere modalidades y proyecciones diferentes según se trate de áreas rurales o urbanas.

A diferencia de otras regiones subdesarrolladas, las áreas vacías o semi-vacías de América Latina aún ofrecen significativas posibilidades de colonización, a condición de acrecentar masivamente la asignación de recursos en transporte, energía, agua y otros rubros infraestructurales básicos (véase Cap.II - 2.1)

En los territorios rurales ya ocupados, especialmente los más densamente poblados, estas obras infraestructurales suelen ser igualmente necesarias para incrementar la eficiencia y diversificación de las actividades agrarias. En estos casos, sin embargo, dicha acción deberá complementarse con significativas modificaciones en los regímenes preexistentes de propiedad territorial y relacionamiento laboral. Estas transformaciones constituyen un cometido básico de las Reformas Agrarias y son, ante todo, un hecho de poder supeditado a las condiciones y coyunturas sociopolíticas propias de cada país.

En cuanto a las repercusiones espaciales de estos procesos, toda Reforma Agraria que incremente la eficiencia de los progresos técnicos y por esa vía la capacidad productiva del trabajo humano, liberará población rural hacia áreas urbanas o eventualmente hacia nuevas zonas de colonización que paralelamente pudieran abrirse. Como afirmación general, sin embargo, el efecto neto de las Reformas Agrarias, probablemente sea el de redistribuir población hacia áreas urbanas como una consecuencia previsible y reiteradamente constatada de todo proceso de desarrollo económico. Desde un punto de vista espacial, la concentración de la población rural dispersa también constituye un objetivo altamente aconsejable, para facilitar la provisión más eficiente de servicios básicos comunitarios y sociales y permitir un consumo más diversificado que hasta ahora ha sido propio de los modos urbanos de vida (véase Cap.II - 2.2.).

De todos modos, la concentración espacial de la población constituye, por razones ya expuestas, una tendencia propia de las modalidades del desarrollo latinoamericano, que pone en primer plano los fenómenos inherentes a la redistribución espacial de la población hacia áreas urbanas.

En ciertos casos excepcionales y como contrapartida de los procesos de colonización rural, suelen fundarse ciudades fronterizas como Brasilia o Guayana, que implican un acto trascendente de voluntad política y exigen una masiva asignación de recursos de toda índole.

En todo caso la opción más frecuente se planteará entre centros urbanos preexistentes, especialmente entre las metrópolis principales y las ciudades intermedias. Sin embargo, ni siquiera desde un punto de vista estrictamente económico resulta posible plantear en abstracto dimensiones urbanas óptimas. Consecuentemente los criterios de asignación alternativa de recursos deben surgir de investigaciones concretas para cada caso particular (véase Cap. II - 2.3).

En ciertos casos, las inversiones en vivienda y en nuevas actividades productivas creadoras de empleo deberán complementarse con la implementación de Reformas Urbanas o al menos con importantes redistribuciones de la propiedad urbana. Estas precondiciones institucionales pueden resultar básicas para una adecuada asignación de recursos (véase Cap. II - 2.4.).

Paralelamente a estas áreas instrumentales básicas resultará aconsejable la implementación de otras acciones complementarias tendientes a informar, asesorar y asistir al migrante potencial, antes, durante y después de su desplazamiento.

Informarlo con el objeto de reemplazar aspiraciones infundadas con expectativas realistas. Asesorarlo mediante la provisión de adecuados criterios para evaluar sus oportunidades alternativas. Asistirlo durante la relocalización con el fin de disminuir las tensiones y riesgos de su inserción en el nuevo ambiente.

También los controles directos bajo la forma de normas imperativas que regulan la localización humana forman parte de estas áreas instrumentales complementarias.

Sin embargo, e independientemente de su carácter persuasivo o coactivo, estas acciones complementarias carecen de una significación propia si no se encuadran en el marco estructural provisto por las áreas instrumentales básicas.